دكتور
حمدي أمين عبد الهادي

الإدارة العامة العربية والمعاصرة

ملتزم الطبع والنشر
دار الفكر العربي

الإدارة العامة العربية المعاصرة

أصولها العلمية وتطبيقاتها المقارنة

دكتور
حمدي أمين عبد الهادي

ملتزم الطبع والنشر
دار الفكر العربي

دار الاتحاد العربي للطباعة
صاحبها : محمد عبد الرازق
١٩ كنيسة الأرمن شارع الجيش
تليفون : ٩٣٤٠٩٨

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

يدرك عالمنا العربى اليوم حاجته الماسة الى دراسات مقارنة لنظم وأوضاع الإدارة العامة فى سائر دوله ابتغاء تطويرها فى ضوء دورها المعاصر كإدارة تنمية ، ووفق الأصول والأساليب الإدارية الحديثة ، نهوضاً بكفاءتها إلى مستوى تبعاتها فى تحقيق التقدم الاقتصادى والاجتماعى المنشود لوطننا العربى ، وللتقريب بين نظمه الإدارية تمهيداً لتوحيدها .

ويرجع اهتمامى بهذه الدراسات إلى عشر سنوات خلت أو تزيد ، وذلك لاعتبارات معينة تتلخص فيما لمسته عند اشتراكى بلجنة توحيد المصطلحات الإدارية بجامعة الدول العربية فى صيف سنة ١٩٦٦ من صعوبات تعترض مهمتها بسبب الافتقار إلى دراسات إدارية عربية مقارنة للتعرف من خلالها على الاصطلاحات المستخدمة ومفاهيمها بمختلف الدول العربية .

هذا بالإضافة إلى اشتغالى بتدريس الإدارة العامة وفروعها بالجامعات ومعاهد الإدارة فى مصر والعراق وليبيا والسعودية ، ومعالجتى لنظمها ولمشاكل تطبيقها . فضلا عن المشاركة فى بحث ومناقشة جوانب الإدارة العامة العربية فى المؤتمرات العربية للعلوم الإدارية ، وقيام المنظمة العربية للعلوم الإدارية سنة ١٩٦٩ واستهدافها فيما تهدف التعريف بالنظم الإدارية العربية وإجراء دراساتها المقارنة .

لهذه الاعتبارات مجتمعة بادرت بإخراج كتابى « الإدارة العامة فى الدول العربية » سنة ١٩٦٩ و « الخدمة المدنية فى الدول العربية » سنة ١٩٧٠ ببغداد كمساهمة متواضعة فى هذا الصدد .

واليوم أتبعها بدراسة للإدارة العامة العربية المعاصرة ، تتضمن عرضاً موجزاً ومبسطا لأصولها العلمية مشفوعة بتحليل الاتجاهات الحديثة لنظم تطبيقها المقارنة ، مع الإشارة إلى ما ساد إدارة الدولة العربية الإسلامية فكراً وتطبيقاً ، آملين أن يكون لنا فى أمجاد الماضى خير حافز إلى تطلعات الحاضر نحو مستقبل أفضل .

والله الموفق والمستعان ؟

دكتور حمدى أمين عبد الهادى

باب تمهيدى

التعريف بالإدارة العامة العربية

يتعين للتعريف بالإدارة العامة العربية كمدخل لعلاجها الإلمام ابتداء بطبيعة الإدارة العامة ثم إلقاء نظرة عاجلة على تطور الإدارة العامة العربية ، وهو ما نعرض له فى الفصلين التاليين .

الفصل الأول

طبيعة الإدارة العامة

نعرض فى هذا الفصل لمفهوم الإدارة العامة ، ثم نبين بوجه عام اتجاهاتها الحديثة حاضراً ومستقبلا والتى تتأثر بها إدارة التنميـــة فى الدول العربية المعاصرة .

الفرع الأول

مفهوم الإدارة العامة

أولا – المفهوم الاجتماعى للإدارة :

الإنسان بفطرته كائن اجتماعى تجمعه بسواه من البشر روابط شتى عديدة ، ففى الجماعة البشرية وبها يتحقق وجوده واستمرار حياته ، ومن ثم فهو مشارك على نحو أو آخر فى سائر الأنشطة البشرية الجماعية لإشباع حاجاته الفردية والتى تعجز جهوده الذاتية عن الوفاء بها .

وإذ نسلم بحتمية الاجتماع البشرى على اختلاف أشكاله وتنوع نشاطاته ابتغاء تحقيق أهـداف مشتركة لأفراده ، فإنه يتعين لقيامه واستمراره محققاً لأهدافه تنظيم نشاطاته البشرية الجماعية على نحو يكفل نجاحها فى تحقيق هذه الأهداف .

وفى هذا التنظيم تكمن حقيقة الإدارة كوظيفة اجتماعية اقتضتها ضرورة الاجتماع البشرى ، فهى على حد قول ليونارد هوايت « عملية عامة بالنسبة

لكل مجهود جماعى Administration is: a process common to all Social effort (1) .

وعليه فالإدارة تعنى فى جوهرها « تنظيم نشـــاط بشرى جماعى هادف » .

ويعكس هذا المفهوم الاجتماعى الأصل اللاتينى لكلمة يدير administer بالإنجليزية والمكون من مقطعين هما ministrare + ad بمعنى يخدم الآخرين . والذى يفيد على حد قول جلادن تنظيم شئون الناس ورعاية أمورهم . كما أنه يبرز طابع الإدارة كوظيفة خادمة Service Function للأنشطة البشرية الجماعية المعنية أساساً والمرتبطة مباشرة بتحقيق الأهداف سواء أكانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو غيرها .

ويلاحظ على تعاريف كتاب الغرب للإدارة أنها تكتفى بتعداد بعض عناصر الوظيفة أو العملية الإدارية كالتخطيط والتوجيه والتنسيق والرقابة وغيرها ، والتى تمثل فى نظرنا بعض جوانب وظيفتها الاجتماعية كتنظيم لنشاط بشرى جماعى هادف .

ومن الآثار المترتبة على الأخذ بالمفهوم الاجتماعى للادارة اندراجها ضمن العلوم الاجتماعية والسلوكية ، وبالتالى ارتباطها الوثيق بعلوم : القانون والسياسة والاقتصاد والتاريخ والنفس والاجتماع ، حتى غدت تلتقى عندها وتتداخل فيها الدراسات الحديثة لهذه العلوم مما دعا البعض إلى إنكار الاستقلال العلمى للإدارة كأحد حقول المعرفة الإنسانية الهامة(2) .

---

(1) يراجع مؤلفه « المدخل لدراسة الإدارة العامة » فى طبعته الرابعة سنة ١٩٥٥ ص ١ .

(2) تراجع علاقة الإدارة بالعلوم الاجتماعية الأخرى فى مؤلفنا « الإدارة العامة فى الدول العربية » الطبعة الثالثة ــ القاهرة سنة ١٩٧٥ ص ٣٩ وما بعدها .

ثانيا — تعريف الإدارة العامة:

إذا كانت الإدارة تنظيم نشاط بشرى جماعى يبتغيا أهدافا معينة فما هى إذن الإدارة العامة ؟ .

يجيبنا على ذلك علماء الإدارة العامـــة بتعاريف تكاد تكون متقاربة فالأستاذ « ولسون» يصفها بأنها « التنفيذ المفصل المنظم للقانون العام »[1].

أما الأستاذ « هوايت » فيرى أنها تتكون من كل تلك العمليات التى تبتغيا إنجاز أو تنفيذ السياسة العامة [2].

كما يعرفها الأستاذ « جولك » بأنها ذلك الجزء من علم الإدارة الخاص بالحكومة وعليه فهو يتعلق أصلا بالفرع التنفيذى حيث يؤدى العمل الحكومى [3].

والأستاذ « فيفنر » يعرفها بأنها « تنسيق الجهود الفردية والجماعية لتنفيذ السياسة العامة » [4]

والأستاذ « والدو » يعرفها بأنها فن وعلم الإدارة مطبقا فى شئون الدولة [5].

ونخلص من هذه التعاريف إلى أن الإدارة العامة تنظيم نشاط بشرى جماعى يستهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة .

وينتقد البعض التعاريف السابقة بدعوى أنها توضح المعنى بصعوبة فهى

---

(١) يراجع بحثه « دراسة الإدارة العامة » منشور بكتاب « والدو » Ideas and Issues in Public Administration ص ٧٢ .

(٢) مؤلفة « المدخل لدراسة الإدارة العامة » طبعة سنة ١٩٥٥ ص ١ .

(٣) يراجع له « أبحاث فى علم الإدارة » طبعة ١٩٣٦ ص ١٩١ .

(٤) يراجع له « الإدارة العامة » طبعة رابعة سنة ١٩٦٠ ص ٥ .

(٥) يراجع كتابه « دراسة الإدارة العامة » نيويورك سنة ١٩٥٥ ص ٢ .

لكى تفسر اصطلاحاً واحداً قدمت اصطلاحات أخرى مثل التنظيم ، والسياسة العامة ، والشئون العامة ، ومبادىء وفن وعلم الإدارة بدلا من إيضاح مفهوم علم الإدارة العامة ، ومن ثم فهى تؤدى إلى الاختلاط فى الذهن ويرى لذلك تحليل اصطلاح الادارة العامة ذاته فهو مكون من كلمتين : إدارة وعامة وأن الإدارة هى النشاط الجماعى المنظم . ويكون النشاط جماعياً إذا لم يستطع أن ينجزه شخص بمفرده ، وهو منظم أو مرتب إذا كان موجهانحو أغراض متوخاة . وعليه فالادارة تفترض نوعا من التعاون فعمل الغوغاء لا يعتبر إدارة . والتعاون الإنسانى فى مفهوم الإدارة ينطوى على وجود علاقات لها طابع الإلزام والعرف . وعليه فالإدارة تنظيم وترتيب الجهود البشرية لإنجاز أهداف معينة فإذا كان موضوع هذه الجهود وأهدافها عامة فتسمى إدارة عامة وإذا كانت خاصة فهى إدارة خاصة .

ولكن ماذا يعنى لفظا عام وخاص ؟ يعترف البعض بأنه يصعب حالياً تحديدها أو وضع فاصل بينهما وعادة نقول إن أوجه النشاط الحكومى تعتبر إدارة عامة وأوجه النشاط غير الحكومى تعتبر إدارة خاصة ولكن هناك الكثير من أوجه النشاط الخاص تقوم بها الحكومة ولا تدرس فى الإدارة العامة . وثمة تفرقة أخرى تقوم على فكرة الصالح العام فأوجه النشاط التى تستهدف الصالح العام تعتبر عامة وتلك التى تتجه نحو تحقيق نفع خاص تعتبر خاصة . ولكن ثمة أوجه نشاط ذات نفع عام تقوم بها منظمات خاصة كالجمعيات الخيرية وغيرها وهى لا تتضمنها دراسة الإدارة العامة .

وتوجد تفرقة ثالثة تقوم على أساس الباعث فالنشاط الخاص الباعث عليه تحقيق الربح بينما الخدمة العامة هى الباعث على النشاط العام . ولكن هناك مشروعات حكومية يجب أن تحقق ربحاً وبالعكس فى النشاط الخاص توجد مشروعات لا تحقق ولا تستهدف تحقيق الربح .

وثمة تفرقة رابعة على أساس "السلطة العامة . فالادارة العامة تعتمد على السلطة العامة ولكن الإدارة الخاصة تعوزها السلطة ويعترض على فكرة الافتقار إلى السلطة إن الدولة لها حقاً قوتها العسكرية والبوليسية التى ليست لغيرها ولكن المجتمع لا يقوم على القوة فالكنيسة أو الصناعة أو اتحادات العمال قد تكون لها معارضة مؤثرة بدون سلاح .

وقد يجرى التمييز بين الادارتين العامة والخاصة على أساس المسئولية والرقابة العامة والتنظيم البيروقراطى ولكن هذه المظاهر ليست اليوم بأقل ظهوراً فى المشروعات الخاصة .

والواقع أن كل المميزات التى قيل بها للتفرقة بين الادارتين العامة والخاصة ليست كما يقول الأستاذ « والدو » سوى تفاوت فى نواحى تطبيقية جد محدودة وهى تفرقة ترجع الى ظروف وبيئة كل من الإدارتين[١] .

ثالثاً — تطور الادارة العامة :

إن الادارة العامة كعلم وليدة القرن العشرين أما الإدارة العامة كفن مطبق فقد عرفت منذ العصور القديمة إذا بدأ ظهور ونمو النشاط الإدارى المتميز عن نشاط الحكم مبكراً فى تاريخ الحضارة . فهو الثمرة الطبيعية لتقسيم العمل والتخصص فى الوظائف . وإذا كانت لم تعرف فى عصر سكان الكهوف فإنها ظهرت مع قيام الحياة العائلية تحت سلطة رب الأسرة وإن كان فى ظل عهد رب الأسرة لم يكن ثمة تفرقة بين الإدارة الخاصة والعامة .ولكن هذه التفرقة وجدت عندما قامت حياة الجماعات فى القرية أو المدينة .

ولعل أول صورة لرجل الإدارة العامة تتمثل فى محصل الضريبة الذى

(١) يرجع الى كتابه « دراسة الإدارة العامة » ـ السالف الذكر ص ١١ .

كان عادة عضواً وثيق الصلة بالملك أو الأمير يوفده ليحصل له غراماته أو ثمن الأمان الذى كان يحققه لرعيته .

ومع تقدم المدنية ظهر نوع من التفرقة فى الإدارة العامة نفسها على أساس إقليمية الإدارة بين الإدارة المركزية والمحلية وبنمو وتعقد الحياة الاجتماعية وجد الملك نفسه مثقلا بالأعباء العامة ، ومن ثم بدأ يستعين بالوزراء يفوض إليهم أمر تصريف الشئون غير الهامة وهم عادة أقرباء الأسرة المالكة وكانوا بدورهم يفوضون فيها مساعديهم وهؤلاء المساعدون يمكن أن نسميهم آباء الخدمة المدنية الحديثة .

ولقد أولت الملكيات القديمة فى مصر والصين الإدارة العامة بالغ اهتمامها فمصر عرفت أقدم إدارة عامة فى العالم وهى إدارة كان لها دورها البارز فى حضارة قدماء المصريين كما عرفت الصين القديمة نظاما للوظيفة العامة يشبه إلى حد بعيد نظامها الحديث وذلك فى القرن الثالث قبل الميلاد . كما صبغت حضارة روما ومدنيتها الإدارة العامة بطابع قانونى .

وكانت الإدارة العامة فى الدولة العربية الإسلامية مضرب الأمثال فى النزاهة والمقدرة ، وقد اتسمت بالمرونة والسهولة التى تمثل بها العرب النظم الأجنبية فى البلاد التى غزوها إلى جانب أفكارهم الخاصة عن الادارة . فضلا عن الروح الدينية والأخلاقية التى سادت تلك الإدارة[١] .

وكان لظهور نظام الإقطاع ونموه فى أوربا خلال العصور الوسطى أثره فى وقف تقدم الادارة العامة ولكن تحول هذا النظام إلى نظام الدول المالكية فى عصر النهضة ، دفع الإدارة العامة مرة أخرى إلى التقدم . وقد أسهمت الملكية فى كل من ألمانيا وفرنسا بنصيب وافر فى هذا التطوير . حيث اصطبغت

(١) يراجع « مولوى س . أ . حسينى » فى « الإدارة العربية » الترجمة العربية ص ٤٣٢ .

الادارة العامة بالطابع القانونى الموروث عن الإمبراطورية الرومانية والذى لا يزال يغلب على دراسات الادارة العامة فى القارة الأوربية .

كما كان لظهور وتقدم الديمقراطية المتحررة فى فجر الثورة الصناعية الأثر الأكبر فى تقدم الادارة العامة وبخاصة جانبها الفنى الذى اشتهرت به الدول الإنجلو سكسونية لاسيما الولايات المتحدة الأمريكية حيث تطورت الوظيفة العامة من خدمة خاصة للملك أو الحزب السياسى الحاكم إلى خدمة عامة الشعب وظهرت الصور المختلفة للرقابة الداخلية والخارجية على الادارة العامة وهى جميعاً بعض ثمار تلك الفترة .

وتتمتع الادارة العامة اليوم بمركز بالغ الأهمية ، أضفاه عليها اتساع وتنوع نشاط الدولة ، ودورها الحيوى فى إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالدول النامية .

رابعاً — مفهوم العلوم الإدارية .

يطلق اصطلاح « العلوم الادارية » على حقول المعرفة المعنية أساساً بدراسة العملية الادارية من مختلف جوانبها .

وإذ تعنى العملية الإدارية فى مفهومنا تنظيم نشاط بشرى جماعى هادف ، فإنه يمكننا فى ضوء تحليل هذا التعريف استخلاص وتصنيف الفروع العلمية للادارة والمعروفة بالعلوم الادارية .

فبالنسبة للعنصر الأول فى هذا التعريف وهو التنظيم فإنه ينظر إليه من زاويتين هما أداته وموضوعه .

فمن حيث أداة التنظيم فإنها تشمل القانون أى مجموعة القواعد العامة الملزمة التى تحكم النشاط البشرى الجماعى وعلاقاته من تشريعات ولوائح (أنظمة) وقرارات . كمواد : القانون الادارى بالنسبة للادارة العامة ، والقوانين

التجارية والصناعية بالنسبة لإدارة الأعمال . وقوانين الأحوال الشخصية بالنسبة لتنظيم الأسرة .

كما تشمل أداة التنظيم المالى مثلا فى تدبير الموارد المالية اللازمة للنشاط البشرى الجماعى كرؤوس الأموال والضرائب والرسوم والقروض والإعانات والتبرعات ، وتحديد أوجه الإنفاق وحدوده على أساس من حساب التكلفة لمختلف عمليات هذا النشاط وضبط الموارد والنفقات وغيرها من شئون الموازنة إعداداً وتنفيذاً ومتابعة ، وهذه جميعاً موضوع مادة الادارة المالية .

أما من حيث موضوع التنظيم فهو ينصب على نشاط مظهره العمل مثلا فى تخطيطه وترتيبه وبيان علاقاته وأساليبه من تقسيم وتنسيق أو تركيز وتفويض للسلطة وكذا قياسه وتحديد وتبسيط إجراءاته ورقابة إنجازه وغير ذلك مما تعالجه مادة التنظيم الادارى أو التنظيم وأساليب العمل .

كما ينصب التنظيم على البشر القائمين بهذا النشاط مثلا فى تخطيط وتدبير القوى العاملة وتنميتها وتحفيزها والإشراف عليها وتقويمها وغير ذلك من شئون تعالجها مواد: الخدمة المدنية وإدارة شئون الأفراد والعلاقات الصناعية والإنسانية والعامة .

وبالنسبة للعنصر الثانى من هذا التعريف وهو الخاص بالنشاط البشرى الجماعى فإن دراسات الادارة تتفرع تبعاً لقطاعات هذا النشاط ومراحله وأنواعه . ففى القطاع الخاص نجد إدارة الجمعيات والتعاونيات وإدارة المنزل وإدارة الأعمال وخاصة فى الدول الرأسمالية . وفى القطاع العام تعرف الادارة العامة التى تشمل الادارة الحكومية والادارة المحلية وإدارة مشروعات الأعمال العامة وخاصة فى الدول الاشتراكية وتعنى بتنفيذ السياسة العامة للدولة .

وفى القطاع الدولى نجد بالنسبة لتنظيم نشاطات الوكالات والمنظمات الدولية

وشئون العاملين فيها مادة الادارة الدولية . وكذلك مادة إدارة الأعمال الدولية بالنسبة لتنظيم نشاطات مشروعات الأعمال التى تعمل على صعيد دولى .

أما بالنسبة لمراحل هذا النشاط فنجد إدارة الانتاج وإدارة المخازن والمشتريات وإدارة التسويق والمبيعات .

كما نجد بالنسبة لأنواع هذا النشاط الادارة الصناعية وإدارة المكاتب وإدارة المزارع وإدارة المصارف وإدارة الفنادق وإدارة المستشفيات وإدارة الشرطة ، وغير ذلك من الفروع العلمية للادارة التى تعالج دراستها بوجه خاص معاهد وأقسام إدارة الأعمال والادارة العامة فى سائر الجامعات .

ويلاحظ أن دراسات كل من هذه الفروع العلمية سواء أكانت قطاعية أو نوعية تتضمن الدراسات القانونية والمالية ودراسات التنظيم الادارى وإدارة الأفراد ، وهى الفروع العلمية الأربعة الأولى للإدارة ، وتشكل الفروع السابقة جميعاً مايعرف بالعلوم الادارية [1] .

الفرع الثانى

اتجاهات الادارة العامة

من الصعب التعرف على الاتجاهات الحديثة للإدارة العامة فى عالمنا المعاصر ، بالنظر إلى أنها تعمل فى بيئات مختلفة ومتطورة تتفاوت وتتأثر بالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والحضارية بوجه عام فضلا عن البيئة الطبيعية والتقنية التى تعمل فيها .

ولكن مع التسليم باختلاف نظم الادارة العامة وأوضاعها والتطور السريع

(١) يراجع بحثنا بعنوان « تدريس العلوم الإدارية فى الجمهورية العراقية » المقدم إلى المؤتمر العربى الأول لتدريس العلوم الإدارية المعقود بالقاهرة فى فبراير (شباط) سنة ١٩٧٢ .

الحركى فى بيئتها فإنه يمكن رغم ذلك الوقوف على بعض هذه الاتجاهات بصفة عامة والتى نوجزها فيما يلى :

المبحث الأول

الارتباط بالجهاز السياسى

يزداد تأثر الادارة العامة بالبيئة السياسية . فالادارة تعمل أساساً فى إطار سياسى وإن كان بالإمكان من الناحية النظرية معالجة المهام السياسية والإدارية كلا على حده كوظائف منفصلة ومتميزة رغم أن البعض قد يرى استحالة ذلك .

إن الجهاز السياسى هو القائم بوضع وتحديد الأهداف الوطنية والأولويات ويقرر السياسات العامة والأخذ بخطط التنمية وتوزيع الموارد ويزود الإدارة العامة بتوجيهات العمل الضرورية . أما الإدارة العامة فمسئولة عن تنفيذ ما تقرره القيادات السياسية من سياسات وخطط حتى يتم الإنجاز وفق التوجيهات السياسية .

وأخذاً بنظرية سمو العمل السياسى يتعين على رجل الإدارة العامة أو موظف الخدمة المدنية التزام الحياد السياسى ، ويرجع تطور فكرة الحياد السياسى هذه فى عدد من الدول إلى الأخذ بالنظام البرلمانى القائم على تعدد الأحزاب السياسية . وهى تحقق الاستمرارية فى النشاط الإدارى الحكومى رغم تغير الحكومات الحزبية والقيادات السياسية .

وثمة إتجاه جد حديث نحو استبعاد التحديد الجامد بين الإدارة والسياسة ، إذ برز دور الإدارة العامة فى المجال السياسى من خلال المشاركة فى عملية رسم السياسة ، وهو اتجاه سوف يستمر مستقبلا ، وترجع أسباب ذلك إلى زيادة تعقد وظائف الحكومة واتسامها بالطابع الفنى مما ترتب عليه النتائج التالية :

١ — اعتماد القيادات السياسية على العاملين فى الخدمة المدنية إلى حد كبير فى عملية اتخاذ قرارات سياسية تتناول الشئون الفنية المعقدة وذلك بتزويدها بالمشورة الفنية . فالعاملون المدنيون يؤثرون إلى مدى بعيد فى القرارات السياسية عن طريق تحديدهم المشاكل موضوع هذه القرارات وجمع وتحليل البيانات والمعلومات المتعلقة بها ووضع السياسات البديلة للمفاضلة بينها واختيار أنسبها .

٢ — يوجد ارتباط وتأثير متبادل بين وضع السياسة وتنفيذها فغالباً ماتجرى تعديلات وإعادة نظر فى السياسات أثناء تنفيذها أخذاً بالخبرة المكتسبة من التنفيذ فى الاعتبار .

٣ — غالباً ماتكون السياسات موضع تأويلات مختلفة ، وفى هذه الأحوال يمارس الإداريون المنوط بهم تنفيذها سلطتهم التقديرية فى التفسير .

وإزاء الدور الخطير الذى يمارسه رجال الإدارة العامة فى هذه الجوانب الثلاثة نجد أن المسئولين عن اتخاذ القرارات السياسية أو أصحاب سلطة اتخاذ القرار النهائى يصرون على ضرورة تجاوب الإداريين معهم فى وجهة النظر السياسية . فينبغى على الإداريين لاسيما من هم فى المستويات الادارية العليا أن لا يتخذوا موقف المعارض للأهداف التى تبنى عليها السياسات حتى يعملوا بصورة فعالة . إذ يجب على الإدارى المحايد سياسياً الالتزام بالأهداف الوطنية للدولة ، وأن يكون متجاوباً مع الاجراءات السياسية لتحقيقها .

ويتجلى هذا الدور السياسى الهام والبالغ الخطورة الذى تلعبه الادارة العامة فى الدول النامية ، فالخدمة المدنية فى هذه الدول وعلى عكس ما هو حادث فى دول غرب أوربا وأمريكا الشمالية لها تأثيرها فى نظمها وتطورها السياسى ليس فقط بالنسبة لمدى ومضمون مشروعات وبرامج التنمية التى كثيراً

ما يكون للعاملين المدنيين دور المبادأة فيها بل لأنه غالباً ما تـكون لهم المبادأة فى اقتراح ووضع السياسات العامة .

ومع توقع استمرار إزدياد وتعقد النشاطات الحكومية وغلبه الطابع الفنى المهنى عليها مستقبلا فسوف يمارس الجهاز الادارى للحكومة سلطة تقديرية أكبر وهو ما يعرضه للنقد العام بالنسبة لهذا الدور السياسى الذى يلعبه .

وثمة اختلاف كبير فى وجهات النظر بين دارسى علم السياسة والادارة العامة بشأن كيفية مواجهة هذا الإتجاه العام ونجد البعض منهم متأثراً فى ذلك بتجربة غرب أوربا وأمريكا الشمالية بالنسبة للعلاقات بين الادارة العامة والسياسة ، وتأسيساً على نظرية معينة فى النمو السياسى أنه من الخطأ البالغ القيام بأى عمل يكون من شأنه تقوية مركز البيروقراطية فى الدول النامية والتى يعتبرونها ذات قوة خطيرة ، وأن أية محاولة لزيادة تقديرها الادارى سوف ينجم عنه تأخير النمو السياسى وسوء التقدير السياسى .

وعلى العكس نجد أن ثمة إتجاه حديث يرى هجر فكرة الادارى المحايد سياسيا ويرى ضرورة إضفاء دور سياسى على الادارة العامة يمكنها من تحقيق خير الشعب بالبحث عن أهداف تتفق مع القيم الانسانية وسعادة البشر ويطلق أصحاب هذا الرأى على حركتهم « الادارة العامة الجديدة » .

وينتمى أنصار هذا الاتجاه إلى الجيل الجديد فى الولايات المتحدة الأمريكية المتأثرين ببعض مساوىء المجتمع ويعزون ذلك إلى تقييد الادارة العامة وشل حركتها مما كان سببا للفشل فى تحقيق أهداف إجتماعية وسياسية معينة .

ونرى أن هذا الاتجاه ليس جديداً فالتاريخ الادارى للجهاز الحكومى سواء فى الولايات المتحدة الأمريكية أو فى الدول الأخرى يدل على تفاوته

فى دعم الدور السياسى للادارة العامة أو الحد منه فى شتى الحقب وهو ما يتوقف على مدى الأخذ بالسلطة التقديرية أو المقيدة للإدارة العامة وبالتالى مدى المشروعية الإداريه أو قيود الشرعية فى تصرفات الإدارة العامة .

ومهما يكن فإنه ينبغى إرتباط الإدارة العامة مباشرة بالأهداف الوطنية وتجاوبها مع العمل السياسى . وأنه ما دامت الإدارة العامة لا تملك ذاتيا سلطة إضفاء المشروعية على تصرفاتها فإنها لن تنجح فى ممارسة نشاطها دون دعم وتأييد القيادة السياسية صاحبة السلطة فى إضفاء هذه المشروعية . ولا يعنى هذا أننا لا ندعم السلطة التقديرية للإدارة العامة مادامت تلتزم بقيم سياسية وإجتماعية معينة ، وليس ثمة مايدعو إلى استبعاد كل دور سياسى للجهاز الإدارى للدولة .

المبحث الثانى

التغيير الجذرى السريع

أولا — إتساع وتنوع الأنشطة :

يتجه نشاط الحكومات نحو المزيد من الاتساع والتنوع إذ أن ثمة مشروعات وشئون عامة يتعين عليها مباشرتها . فبالنسبة للدول المتقدمة تشمل هذه الأمور البرامج الخاصة باكتشاف الفضاء واستثمار أعماق البحار والطاقة الذرية واستخدام الأساليب المالية والنقدية لتوجيه الاقتصاد والرعاية الإجتماعية وغيرها .

وتقوم الحكومة فى الدول النامية بدور قيادى فى إدارة سائر مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية مع تفاوت فى درجة مشاركتها فى النشاطين الاجتماعى والاقتصادى ، وذلك تبعاً للنظام السياسى والوضع الاقتصادى السائد فى الدولة .

ويلاحظ بالنسبة للدول المنخفضة الدخل أنها تعتمد فى تمويل الانماء الاقتصادى والاجتماعى على الحكومة إلى حد بعيد ، وهى تعمد أما إلى تقديم رؤوس الأموال مباشرة أو تشجيع تدفقها من مصادرها الخارجية والداخلية بتقديم تسهيلات وضمانات استثمار مختلفة بموجب القوانين واللوائح وغيرها كما يجرى إعداد العناصر البشرية المؤهلة تعليما وتدريباً بمعرفة الأجهزة الحكومية . كما يعتمد على هذه الأجهزة إلى حد بعيد فى الأخذ بالتقنية سواء بطريق البحث والتطوير أو بنقلها من الدول الأخرى .

ومن المنتظر أن تقوم الحكومات فى الدول النامية بمهام جديد لزيادة دورها فى تنظيم وإدارة المشروعات الاقتصادية وتحمل مخاطرها . كما ستزداد المشروعات العامة عدد او حجما واهمية كأداة للإنماء الإقتصادى ، وحتى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية التى لا تباشر الحكومة تنظيمها وإدارتها بنفسها ، إذا ستزداد الحاجة إلى استحداث تنظيم ورقابة حكومية . ولعل أهمها جميعاً نظرة الحكومة الشاملة إلى الإنماء الاقتصادى فى الدولة ، ومسئوليتها عن التخطيط الاقتصادى والإنمائى على مستوى الدولة .

لذلك يتعين على الادارة العامة الإستجابة والاستعداد لمتطلبات المزيد من التوسع والتنوع فى النشاطات الحكومية ، وما يترتب عليه من زيادة عدد موظفى الدولة والاتصال بالجماهير يضاف إلى ذلك ما سوف يحدث من تحسينات فى الفاعلية والكفاية التى من شأنها أن تؤدى إلى خفض عدد العاملين اللازمين لأداء نفس المهام وتحقيق وفر مالى وبشرى هنا وهناك من حين لآخر .

هذا فضلا عن زيادة تعقد النشاطات الحكومية ونعنى بالتعقيد هنا تطلب درجة عالية من المعرفة والمهارة لتحقيق الإنجاز المنشود والمزيد من الأخذ بتقسيم العمل ، كما يزداد الطابع التخصصى فى النشاطات الحكومية بما يتطلب

طاقات بشرية ذات قدرات فنية عالية لمباشرتها ، واضطرارها إلى الاعتماد على الخبرات الأجنبية .

والحكومات هى وحدها التى فى موقع يمكنها من النظرة الكلية الشاملة إلى عملية الإنماء الاقتصادى والاجتماعى والتخطيط المتكامل الفعال على مستوى الدولة . وستزيد الحاجة إلى التوسع فى مفهوم التخطيط ليشمل جوانب أخرى غير إقتصادية ولكنها حيوية وضرورية ونعنى بها هنا الإنماء الاجتماعى والبشرى . هذا فضلا من الأهمية البالغة للتنسيق بين الأنشطة المختلفة والأجهزة القائمة بها ومتابعتها .

وعلى هذا الأساس سيغدو التخطيط الإنمائى ذا طبيعة متداخلة وتقع مسئوليته على كل من يناط بهم إدارة الإنماء ، ولكى يكون للتخطيط دوره الفعال كأداة حقيقية لرسم السياسة ، ينبغى أن نوجه عناية أكبر نحو ترجمة الخطط إلى برامج وأعمال وهو ما يتطلب مزيدا من التكامل والترابط بين التخطيط ووضع السياسة والتمويل مع استرعاء مزيد من الاهتمام بالجوانب الإدارية للتخطيط وتنفيذ الخطة[1] .

والتنسيق ضرورة وأثر حتمى للطابع المعقد والترابط الوثيق لمشاكل الإدارة العامة والتى تنطوى على العديد من المشاكل ذات التأثير المتبادل والتى تشمل سائر مستويات الأجهزة الحكومية والتى تجاوز الحدود السياسية داخل الدولة .

---

(١) يراجع فى هذا الصدد الندوة العربية الأولى عن « الجوانب الإدارية للتخطيط القومى للتنمية الإقتصادية والإجتماعية » والتى عقدتها المنظمة العربية للعلوم الإدارية بالقاهرة فى المدة من ١٩٧٤/١/١٦ حتى ١٩٧٤/٢/٥ .

كالإنماء الاقتصادى والرعاية الاجتماعية وتنظيم الأسرة وبيئة الإنسان والتطور الحضارى وتنمية المجتمعات المحلية وغيرها من الأمور تنطوى على العديد من المشاكل المتداخلة ، ومن ثم فهى تتطلب قدراً كبيراً من التنسيق .

ونعنى بالتنسيق هنا ما يتخذ من إجراءات إدارية للربط بين أجزاء ووحدات النظام الادارى لقيام علاقات مباشرة فيما بينها . ويستهدف التنسيق تأكيد وحدة العمل فيما بين النظم والمنظمات المعقدة لتحقيق التوافق فى اتخاذ القرارات فى أكثر من وحدة ، وتفادى أسباب التعارض والاختلاف والازدواج الذى لا مبرر له فى الجهود ومن ثم بتيسير تحقيق الادارة لأهداف معينة .

وثمة وسائل متعددة لتحقيق التنسيق فقد يتم بموجب الاتصالات الجيدة وتبادل المعلومات عن طريق مناقشات رسمية أو غير رسمية أو عن طريق أجهزة اتصال أو بتتبع الوحدات الادارية المرتبطة بسلطة أعلى أو من خلال تخطيط أو رقابة مركزيين .

وترتبط فكرة الرقابة بمفهوم التخطيط سواء عن طريق التدخل المباشر أو بواسطة أجهزة نظامية من نوع أو آخر . وتجرى الرقابة للاستيثاق من الأخذ بإجراءات وأساليب تنفيذ الخطة ، وإن النتائج المتوقعة قد تحققت فعلا ، وأن ما يلزم من تعديلات لمطابقة التغيرات البيئية السريعة قد تمت بما يحقق أهداف الخطة واستراتيجياتها وعملياتها ، وتوافر المعلومات الضرورية لتقييم النتائج . وقد لا تكف الأساليب التقليدية للرقابة المالية فى تحقيق ذلك لاسيما بعد التطورات الحديثة فى نظريات الرقابة .

ونعنى بهذه النظريات علم السيبرنتيكية The science of cybernetics وما يزودنا به من أفكار تتعلق بالاتصال العكسى أو (التغذية العكسية)

feed-back وغيره من أساليب الاتصال والرقابة المستحدثة فى ضوء هذا العلم الجديد ، والتى سوف يزداد استخدامها فى حقل الإدارة العامة وكذا استخدام نظم المعلومات الإدارية فى فى عملية الإنماء .

ثانياً — سرعة وعمق التحولات :

تتسم الإدارة العامة بالتغيير الجذرى السريع لاسيما فى السنوات الأخيرة . وبالنظر إلى كثرة وسرعة التغييرات الحادثة فى المجتمعات فإنها مرحلية إذ يتعذر تحديد مداها .

ولاشك أن من بين العوامل التى أحدثت تغييرات سياسية واقتصادية ، واجتماعية ذات تأثيرات بعيدة المدى فى أوضاع الإدارة العامة المعاصره ، التقدم المذهل فى العلم والتكنولوجيا وبالتالى تفجر المعرفة . فهناك الجهود الكبيرة لغزو الفضاء واختصار المسافات ، والافادة من المصادر غير المستخدمة وغير المكتشفة ، وزيادة السكان والنمو الصناعى والثورة الزراعية ، وازدياد التعاون المتبادل بين الدول ، والمزيد من تطلعات البشر نحو تحسين أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، والتغيرات فى مفــــاهيم القيم البشرية والوجود البشرى وحقوق الانسان ،

إن لهذه التغييرات صداها فى الحياة الادارية ، إذ يتعين على رجال الإدارة العامة التجاوب مع الظروف المتغيرة لمواجهة المشاكل الجديدة والمهام المستحدثة كما ينبغى أن يكون الجهاز الإدارى على درجة من المرونة والقدرة على التجاوب السريع والفعال مع التغيير البيئى . ولذا يجب تنمية الأفراد والقدرات التنظيمية لتزودنا بتقديرات مجدية لكل المتغيرات سواء ما كان منها قابلا للسيطرة من عدمه والأخذ بأساليب التنبؤ بالتغيرات البيئية .

ويزداد إهتمام الحكومات بالمستقبل وأخذ متطلباته فى الاعتبار لا سيما

بعد توافر المعلومات والأساليب العلمية التي تساعد في دقة تقدير المستقبل وتوقعاته ولم يعد الأمر كما كان في الماضي يعتمد على العشوائية ، ومجرد الحدس والتخمين .

كذلك فإن الادارة العامة تصبح أداة إيجابية للتغيير وليست مجرد جهاز سلبي للحفاظ على النظام .

المبحث الثالث

الترشيد والاصلاح الإداري

أولا — الأسلوب الترشيدي الكمي :

وهو إتجاه لايمس الجوانب السياسية ويرتبط بالأهمية المتزايدة للإدارة. ويستند إلى أسس اقتصادية . إن حاجة الإدارة العامة في هذه الحقبة تدعوها إلى الأخذ بالمفاهيم والأساليب المتطورة والتي سبقت إلى الأخذ بها إدارة الأعمال للافادة من التقدم العلمي والتكنولوجي في مجال إدارة الشئون العامة للمواطنين والتي يطلق عليها تكنولوجيا الإدارة بما تعنيه من استخدام الكمبيوتر الذي ستزداد أهميته في النشاط الحكومي مستقبلا .

لقد شاب الإدارة العامة في الدول النامية خلال حقبة الستينات اثنين من أخطر المساوىء التي اقترنت باستراتيجيات الإنماء فيها . أولها عدم توجيه اهتمام كاف للادارة والتنظيم ولذا أخفقت خطة التنمية في أن تتضمن خططاً لإنماء قدرات الإدارة والتنظيم لتنفيذ خطط الإنماء الاقتصادي والاجتماعي . وثانياً نجد أن المسئولين عن التنمية قد فشلوا في الغالب في تفهم أن التكنولوجيا الحديثة لا تنطوي فقط على التكنولوجيا بمفهومها الفني الضيق أو البحث ولكن تشمل أيضاً تكنولوجيا الإدارة وهذه الأخيرة شريكة للأولى .

ولذلك نجد أن الثورة الصناعية الأولى وتعني الأخذ بالميكنة أو الآلية

قد أتاحت ظهور مثل هذه التكنولوجيا الإدارية كالترشيد أو ما يسمى « الإدارة العلمية » . أما الثورة الصناعية الثانية — وتعنى الأخذ بالآلية التلقائية أو الأوتوماتية — فقد أتاحت ظهور بحوث العمليات والأساليب الفنية الكمية الحديثة للادارة المرشدة . وعلى الدول النامية أن تكون قادرة على استخدام وتنمية وتحسين تكنولوجيا الإدارة لكى نوفق فى تحقيق الإنماء المنشود .

إن انخفاض مستوى القدرة الإدارية فى الدول النامية من شأنه خلق نظام غير متوازن فى التنمية المخططة ما دام عبء الإدارة يتجاوز باستمرار القدرة الإدارية . ولذا ينبغى أن تقوم استراتيجية التنمية لا على النزول بأهداف الخطط تدريجياً إلى مستوى القدرة الإدارية القائمة ، ولكن على أساس التصاعد التدريجى لهذه القدرة وكجزء من مخطط التنمية ولا سيما عن طريق استخدام الأساليب العلمية والأخذ بتكنولوجيا الإدارة الحديثة (بما فيها الأساليب الكمية والترشيدية) .

وليس استخدام تكنولوجيا الإدارة الترشيدية والكمية بالعمل السهل البسيط . فالترشيد يخدم أصلا أهدافاً وأغراضاً ، ولا يمكن التوصل إلى حل فعال عن طريق الترشيد إلا إذا كانت الأهداف واضحة وهو ما سوف يتحقق فى المشروعات العامة بوجه خاص ؛ إذ ستزداد أهمية استخدام أساليب الإدارة الترشيدية فى هذه المشروعات الاقتصادية

ثانياً — التطوير الإنسانى السلوكى:

من المهام الأساسية للادارة توفير الدعم اللازم لبلوغ أهداف التنظيم وتوفير البيئة الملائمة للجهود البشرية الخلاقة فى سبيل تحقيقها . ولذلك اتجه الاهتمام وسيزداد مستقبلا بالنسبة لارتباط الإدارة العامة بالعلوم الانسانية

لحل المشاكل الناجمة عن تحفيز العاملين والعلاقات الإنسانية . وفى ظل هذا الاتجاه سوف تمتد مجالات التحفيز فى الإدارة إلى ما وراء الجانب الاقتصادى لتشمل الجوانب السياسية والاجتماعية والنفسية .

ولسوف تستخدم أساليب تستند إلى العلوم الإنسانية فى مجالات الإدارة كالمشاركة والشورى والتنظيم غير الرسمى والقيادة الديمقراطية وغيرها لتحقيق المزيد من رضاء الأفراد عن العمل والتكامل والتوافق بين مصالح الأفراد وصالح المنظمة التى يتبعونها وتقبل أهداف المنظمة وإشباع حاجات العاملين فيها وإيجاد الدوافع الحافزة نحو اتصالات أحسن وحل الخلافات وتحسين الأداء بوجه عام من خلال تحسين السلوك الإدارى والتنظيمى .

فمن المهم تحفيز الأفراد لا كأفراد فحسب بل كأعضاء فى تنظيم . ويتطلب تسيير أعمال المنظمة على أحسن وجه أن يتاح لأعضائها فرصة المشاركة والتطور فى بيئة المنظمة . وتزداد الجهود المبذولة للنهوض بقدرات الأفراد لمواجهة أهداف المنظمة وتحسين أجواء التنظيم بما يحقق الأداء الأفضل . تلك الجهود التى تبذل فى إطار إصطلاح إنماء التنظيم أو تطويره Organization Development والذى يعكس مساهمة ملحوظة من جانب العلوم السلوكية فى الإدارة والتنظيم .

ومع تعاظم نمو وتأثير تكنولوجيا العلوم السلوكية المستند أساساً إلى خبرة الدول العريقة فى التقدم نجد أن هذه التكنولوجيا ترتبط ويتوقف مدى فاعليتها على المد الحضارى الاجتماعى فى بيئة التطبيق . فليس ثمة شك فى أن للعوامل البيئية فى المجتمعات المختلفة تأثيرها فى الحد من تقبل أساليب العلوم السلوكية ونجاح تطبيقها .

وعليه فإنه يتعين لتطبيق أساليب هذه العلوم فى الدول النامية دراسة الأوضاع البيئية فيها إبتداء للأخذ بما يلائمها من هذه الأساليب .

إن تكنولوجيا الإدارة الترشيدية وتكنولوجيا العلوم السلوكية قد يستندان إلى فروض مختلفه . ولكن يمكن القول على وجه التحديد إنهما ليس دائماً متعارضين ، فتكنولوجيا الادرة الترشيدية الكمية تبغى زيادة الانتاج أو خفض التكاليف ، وتستهدف تكنولوجيا العلوم السلوكية إظهار القدرات الخلاقة الحافزة ودعم العلاقات البشرية . ولكنهما يهدفان بوجه عام إلى تحسين فاعلية الادارة وكفايتها وكذا تحسين أداء الفرد والجماعة والمنظمة. لذلك فإن تكنولوجيا الادارة الترشيدية متكاملة مع تكنولوجيا العلوم السلوكية وليسا بديلين ، ولذا يجب أن يكون رجل الادارة العامة من ذوى المهارات التحليلية ليتسنى له التمرس بنظم التكنولوجيا الترشيدية والسلوكية على النحو الذى يحقق تكاملها والافادة من مزاياهما مجتمعين .

إن الحكومات سواء فى الدول المتقدمة أو النامية مطالبة أكثر بالتركيز على البشر وهو ما يستقطب إهتمام الادارة العامة . وسوف يدعو هذا الاتجاه إلى إيجاد قنوات اتصال تتيح مشاركة المواطنين فى اتخاذ القرارات . فمن المتوقع تزايد مساهمة المواطنين فى رسم السياسات فى الحقلين السياسى والادارى . وإذا صح هذا الاتجاه فانه يكون من المتعين تطوير النماذج الكلاسيكية للتنظيم بما يحقق هذا المشاركة ويتفق معها .

ثالثاً — حتمية الاصلاح الإدارى :

وهو مايرجع فى جانب منه إلى البيئة المتغيرة وفى جانب آخر إلى ضرورة تحسين الجهاز الإدارى لتحقيق أداء أفضل ، وسوف يلعب الإصلاح الإدارى وتحسين الإدارة دوراً متزايداً فى السنوات القادمة . ونلمس فى هذا الخصوص تعارضاً بين الاتجاهين الشمولى والجزئى وأيهما أجدى . أما أنصار الاتجاه الأخير فيذكرون فشل محاولات الاصلاح الإدارى الشامل لعدم توافر متطلباته ومقومات نجاحه فى الدول النامية ، ويخلصون إلى نتيجة مؤداها أن

الإصلاحات الجزئية ستكون عملية وممكنة فى كل الأحوال ويمكن استخدامها كنماذج ، وكحوافز نحو مزيد من الإصلاحات ،

أما أنصار الإصلاح الإدارى الشامل فيبررون الأخذ به على أساس تعقد مختلف العوامل الإدارية والترابط المتبادل فيما بينها ، ولذا فإن الاصلاحات الجزئية تؤدى إلى الإضطراب والتعارض داخل النظام الإدارى .

إن ثمة قدراً من الصحة فى كل من هذين الاتجاهين . فحتى أنصار الاصلاحات الجزئية يرون أن الإصلاح الشامل يستجيب أكثر المتطلبات البيئية السياسية والاجتماعية مما يجعله مجدياً ، وأن الاصلاحات الجزئية إنما تجرى عندما يتعذر إجراء الإصلاح الشامل كما أنها تكون أساساً لإصلاح شامل مستقبلا . وعلى أية حال فإنه عندما يجرى إصلاح فى منظمة ذات أهمية فى عملية التنمية فلا شك فى أن المنظمات الأخرى التى تشكل بيئة المنظمة موضوع الإصلاح سوف يكون لها تأثير سلبى يحد من جهود وفاعلية هذا الإصلاح . ولكن على أنصار الاصلاح الشامل أن يتذكروا أن كل الخطط والبرامج الشاملة تتضمن مشروعات منفردة وأن الوحده الأساسية فى الإداره العامة هى المنطمة بمفردها .

وفى بعض الحالات نجد أنه من الضرورى والمرغوب تركيز المصادر النادره فى مشروع أو منظمة معينة وإغفال غيرها إذ أن نجاح بعض المشروعات الهامة فى القطاعات الرئيسية يكون له آثاره المتعددة الجوانب فى الدولة كلها . والمهم أن نتذكر حاجتنا إلى تقييم مشروعات أو إصلاحات بذاتها بالنسبة لآثارها البعيدة العديدة فى سائر النظام .

وإذا أخذنا سائر العوامل فى الاعتبار نجد أن الإصلاح الشامل هو الجدير بالاهتمام نظراً لتعقد وترابط المشاكل التى تواجهها الادارة العامة . ولكن

الكثير يتوقف على الظروف البيئية للدولة فى وقت معين . ومن المنتظر ازدياد أهمية الإصلاح الإدارى أو تحسين الإدارة مستقبلا وفى كل المستويات ولكن من المتوقع أن القائمين بالإصلاح الشامل سوف يولون اهتماماً خاصاً للأداء والإنتماء فى منظمات بذاتها وبالعاملين فيها . كما أن القائمين بالاصلاحات الجزئية سوف يأخذون فى اعتبارهم الوضع الشامل ويستندون فى عملهم الإصلاحى إلى مبادىء وإطارات عامة للعمل ، لتفادى أى تعارض أو خلافات أو أية آثار سيئة محتملة .

رابعاً — تنمية القوى العاملة :

وهو اتجاه بالغ الأهمية يرتبط بإدارة الأفراد وتدريبهم فالفاعلية الكاملة لأى نظام إدارة عامة تتوقف إلى حد كبير على نوعية الموظفين العاملين لا سيما من يعملون منهم فى المستويات العليا ، ولذا ، فإن ثمة مهمتين أمام الإدارة العامة فى أية دوله وهما الأخذ بنظام للعاملين يكون من شأنه اجتذاب أفضل الكفاءات والحفاظ عليها وتحفيزها ، ثم تدريبها وتطويرها خلال عملها الوظيفى بما يضمن مسايرتها أولا بأول لأحدث التطورات وهو ما له أهميته نظراً لنمو حجم وتعقد الإدارة العامة .

إن الإدارة العامة فى حقبة السبعينات جد مختلفة إذ تأخذ بأشكال تنظيم جديدة ووظائف مستحدثة وبأساليب وعمليات متطورة تتطلب أنواعاً جديدة من المهارات .

وسيلحق بالوظائف عناصر علمية وفنية أكثر ولذلك يغدو هيكل الخدمة المدنية أكثر تعقيداً ، كما تستحدث أساليب وضوابط للاختيار والتعيين وتقييم الأداء وتدرج الوظائف والترقيات والأجور لتلبى متطلبات المجموعات الوظيفية المتعددة والمتنوعة ، الأمر الذى يلقى بأعباء جديدة على الأجهزة

المركزية للخدمة المدنية مما يقتضى أن تعيد هذه الأجهزة النظر فى تنظيمها وأساليب العمل فيها لتصبح على مستوى المسئولية .

إن وظيفة شئون الأفراد لن تقتصر فقط على النهوض بكفاءة النظام الادارى بل سوف تمتد لتشمل دور الدولة فى تحقيق الاستخدام الفعال للقوى والموارد البشرية وخاصة فى أعلى مستويات المهارة ،

وفى الدول النامية . وخاصة فى منطقتنا العربية نجد أن هذه المسئولية تنبثق من مصدرين هما الحجم النسبى للخدمة المدنية مقارنا بالقوى العاملة الكلية ، ورد فعل سياسات شئون الأفراد وأثرها على الأوضاع الاقتصادية والحياة الاجتماعية . لذلك ينبغى أن يكون للدولة دور بناء فى السوق الوطنى للقوى العاملة ، لتشجيع تنمية المهارات اللازمة لمواجهة الاحتياجات المتطورة للدولة والحد من فاقد المهارات . وهو ما يحتاج إلى نظرة طويلة المدى لمشاكل شئون الأفراد ، كما يجب أن يكون نظام الخدمة المدنية قادراً على تحقيق أقصى مساهمة من جانب العاملين المدنيين فى الدولة [١] .

وأخيراً نقول أن تحديات العصر تتمثل أساساً فى كيفية إقامة نظم إدارية تستطيع الدول العربية من خلالها وعن طريقها تحقيق التنمية المنشودة والاستخدام الفعال لمواردها المادية والبشرية المتاحة .

---

(١) يراجع فيما تقدم مؤلفات الإدارة العامة الصادرة فى حقبة السبعينات وخاصة كتابا Sharkansky, Ira - Public Administration: Policy Making in Government. (Chicago : Markham) 1970.

Gerald E. Caiden-The Dy namics of Public Administration : Guides to current transformations in theory & practice. (Holt, Rinehart and Winston) 1971 .

وكذا بحث الأستاذ Chi - Yuen Wu بعنوان Public Administration in the 1970 s ـ منشور فى المجلة الدولية للعلوم الإدارية ـ العدد ٣ ـ المجلد ٣٧ لسنة ١٩٧١ .

الفصل الثاني

تطور الادارة العامة العربية

نعرض هنا إبتداء لظهور الادارة العامة فى الدولة العربية الاسلامية ، ثم لتطورها المعاصر فى الدول العربية ، وأخيراً نشير إلى التعاون العربى فى دراساتها .

الفرع الأول

إدارة الدولة العربية الاسلامية

كانت الادارة العامة فى الدولة العربية الاسلامية إسلامية الفكر عربية التطبيق كما يتضح مما يلى : —

أولا — الفكر الادارى الاسلامى :

١ — مفهومه العام :

يفيد الفكر إعمال الذهن تدبراً وتأملا فى أى من الشئون الدينية والدنيوية فهو نشاط بشرى أداته العقل وثمرته ما يصدر عنه من آراء ومبادىء ونظريات فى شتى حقول المعرفة « ومنها الادارة التى تعنى أصلا كوظيفة اجتماعية تنظيم سائر النشاطات البشرية الجماعية الهادفه .

وعليه فالفكر الإدارى الاسلامى يشمل مجموعة الآراء والمبادىء والنظريات الخاصة بحقل الادارة ، والتى تستند أساساً إلى توجيهات القرآن الكريم والسنة النبوية .

ويرشدنا القرآن الكريم وهو « هدى للناس » إلى ضوابط الفكر السوى فى شتى حقول المعرفة الدينية والدنيوية ،

فالإسلام يجمع فى تنظيم متناسق متكامل بين أمور الدين والدنيا أساسه قول الحق تبارك وتعالى فى سورة القصص « وابتغ فيما آتاك الله الدار الآخرة ولا تنس نصيبك من الدنيا » .

كما يقول جل شأنه فى سياسة الإنفاق الحكيمة التى يلتزمها المؤمنون (ترشيد الإنفاق) فى سورة الفرقان « ... والذين إذا أنفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواما » .

ب – أصوله وتوجيهاته :

الواقع أن آيات القرآن الكريم والأحاديث النبوية الشريفة غنية بتوجيهات الفكر الإدارى السليم والتى لا يتسع المقام هنا لتعدادها وبيانها ويكفى أن أشير إلى آية كريمة تهدى إلى كثير من مبادىء وأساليب الإدارة القويمة . إذ يقول سبحانه فى سورة النجم « ... وأن ليس للإنسان إلا ماسعى وأن سعيه سوف يرى ، ثم يجزاه الجزاء الأوفى » .

تضمنت هذه الآية ثلاثة توجيهات سامية تعتبر منطلقاً للفكر الإدارى الرشيد وهى فى نظرنا قوام أى إصلاح إدارى أوردتها الآية الكريمة فى تسلسل منطقى رائع ، وفيما يلى تحليل ماتنطوى عليه من توجيهات يهتدى بها الفكر الإدارى السوى .

التوجيه الأول : « وأن ليس للإنسان إلا ماسعى » ويعنى هذا التوجيه الإلهى أنه لا إعتداد بغير العمل فى إضفاء القيمة على الإنسان فلا نسب ولا محاباة ولا وساطة وإنما جدارة واستحقاق على أساس العمل وحده الذى هو مناط المسئولية الشخصية ، فأساس تقييم الإنسان ومصدر قيمته هو سعيه ونشاطه فحسب .

ولذلك عنى الفكر الإدارى العلمى المعاصر بدراسة العمل وأساليبه

ووضع معايير ومعدلات أدائه فى ضوء تحليله إلى ماينطوى عليه من خطوات وإجراءات ضرورية ، وتحديد الوقت الذى يستغرقه أداؤها على أحسن وجه .

التوجيه الثانى : « وأن سعيه سوف يرى » فما دام عمل الإنسان هو مصدر قيمته ومناط مسئوليته فإنه يتعين رؤية هذا العمل بواسطة الآخرين باتباع وسائل متابعته المختلفة سواء عن طريق الإشراف ومايتطلبه من مهارات قيادية ، وتقييم الأداء بموجب تقارير نشاط دورية وممارسة التفتيش والرقابة على إختلاف أنواعها وأجهزتها وتقويمه أولا بأول فى ضوء معدلات معروفة وضوابط محددة دقيقة للتكاليف والأداء .

التوجيه الثالث : « ثم يجزاه الجزاء الأوفى » فالمتابعة تستهدف الجزاء الأوفى للعامل على سعيه إن ثواباً أو عقاباً ، وهو مايقتضى الأخذ بشتى أساليب التحفيز التى يهتدى إليها الفكر البشرى مع توخى الدقة والعدالة فى ممارستها حتى لاتفقد قيمتها ومفعولها كأداة لتوجيـــه سعى العاملين الوجهة القويمة .

فهـذا نموذج من هدى القرآن الكريم فى مجال الفكر الإدارى نتبعه بنموذج آخر من الهدى النبوى فى هذا الصدد ، فمثلا ينادى الفكر الإدارى الغربى بمبدأ تلازم السلطة والمسئولية ،وهوماسبق إليه الفكر الإسلامى فى سمو اجتماعى إنسانى مستخدماً لفظ الرعاية بديلا من لفظ السلطة استبعاداً لكل نزعة تسلطية استغلالية لا إنسانية . إذ يقول الرسول الكريم « ألا كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته فالإمام الذى على الناس راع وهو مسئول عن رعيته والرجل راع على أهل بيته وهو مسئول عن رعيته والمرأة راعية على أهل بيت زوجها وولده وهى مسئولة عنهم والخادم راع فى مال سيده وهو مسئول عنه ألا فكلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته » .

أسمى توجيهات الفكر الإسلامى فى حقل الإدارة ، والتى يتضاءل أمامها أى فكر آخر مهما أضفينا عليه وعلى رواده من قداسة علمية مصدرها تشبعنا بدراسة الفكر الغربى وما استتبعه من ولاء ثقافى وتبعية فكرية حجبت عنا أصالة فكرنا الإسلامى .

(ح) تراثه ورواده :

كان التطبيق الإدارى فى صدر الدولة العربية الإسلامية يستند مباشرة فى خلفيته الفكرية إلى توجيهات القرآن الكريم والسنة النبوية نظراً لقرب عهد المسلمين فى الدولة والقائمين على تسيير أمورها من عصر النبوة وتشبعهم بمصادر الفكر الإسلامى .

ولكن إنحراف الواقع الإدارى فيما بعد عن توجيهات القرآن الكريم والسنة النبوية حدا ببعض رواد الفكر الإسلامى إلى التأليف فى جوانب الفكر الإدارى . فمثلا ألف كل من الماوردى وأبى يعلى فى الإدارة الحكومية العامة كتاب الأحكام السلطانية ، وألف أبو يوسف بناء على طلب الخليفة هارون الرشيد فى مجال الإدارة المالية كتاب الخراج وألف ابن تيمية فى مجال الإصلاح الإدارى كتابى السياسة الشرعية بين الراعى والرعية والحسبة وألف القلقشندى فى الإدارة المكتبية كتابه الموسوعى الموسوم «صبح الأعشى فى صناعة الإنشاء» .

وتشكل مؤلفات هؤلاء وغيرهم من الرواد — ممن أشار إليهم وأشاد بهم حديثاً مؤرخو الفكر الإدارى من علماء الإدارة الغربيين — فى مجموعها التراث الإسلامى للفكر الإدارى .

(د) مادته العلمية :

الفكر الإدارى الإسلامى كأى من حقول المعرفة له جانبه النظرى

ويتمثل فى الإحاطة بمصادره الرئيسية — القرآن الكريم والسنة النبوية والوقوف على توجيهاتهما فى حقل الإدارة وكذا دراسة رواد هذا الفكر وتراثهم الفكرى .

ولهذا الفكر جانبه التطبيق المتمثل فى تقصى الأساليب والنظم الإدارية التى تتفق وتوجيهات مصادر هذا الفكر سواء ماكان منها سائداً فى صدر الدولة العربية الإسلامية أو تلك السائدة فى هذا العصر بالدول المتقدمة .

(هـ) مقارنته بالفكر المعاصر :

اتخذ الفكر الإدارى المعاصر اتجاهين متطرفين أولهما مادى يركز اهتمامه على دراسة العمل ويهمل العنصر البشرى ويعامله كآلة صماء أو كترس فى عجلة الإنتاج وهو ماتمثله حركة الإدارة العلمية مما أثار حفيظة العمال ونقاباتهم ، فكان رد الفعل ممثلا فى حركة العلاقات الإنسانية التى حصرت دراستها فى عنصر العاملين وأساليب تحفيزهم باعتبار ذلك الاتجاه الأفضل فى تحقيق زيادة الإنتاج .

ولكن الفكر الإدارى الإسلامى كفكر وسطى سوى لا ينحرف نحو أى من هذين الإتجاهين المتعارضين جمع بين مزايا كل منهما بما يحقق صالح البشرية ، بل نجد أن اتجاهه الإنسانى هو فى ذاته هدف عملا بقوله تعالى : « ولقد كرمنا بنى آدم » وليس مجرد وسيلة مسخرة لتحقيق هدف مادى يتمثل فى بلوغ مزيد من الأرباح يستأثربها صاحب العمل كما اتجه إلى ذلك الفكر الإدارى الغربى .

وتتمثل وسطية الفكر الإدارى الإسلامى فى مفهومه للقيادة السوية أنها قيادة غير فظة متسلطة كما انحرف إلى ذلك الفكر الإدارى العلمى ولا هى قيادة متهاونة تترك للعاملين معها الحبل على الغارب دون حسم كما تطرف

في هذا الاتجاه الفكر الإداري الإنساني. ولكنها قيادة إنسانية تبت فيما يعن لها من أمور وما يواجهها من مواقف بعد مشاورة أهل الرأي في الجماعة عملا بقوله تعالى في توجيهه لرسوله الكريم قائد المسلمين وقدوتهم « فبما رحمة من الله لنت لهم ، ولو كنت فظا غليظ القلب لانفضوا من حولك ، فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر فإذا عزمت فتوكل على الله إن الله يحب المتوكلين » .

ولعل من أبرز الجوانب الإنسانية للفكر الإداري الإسلامي الأخذ بالشورى بين أطراف أية علاقة بشرية ومنها علاقات العمل وذلك التزاماً بقوله تعالى : « وأمرهم شورى بينهم » وهو ما يحقق التعاون الخلاق بين أطراف العلاقات الإنسانية .

(و) أهمية دراسته :

تهدف دراسة الفكر الإسلامي في شتى حقول المعرفة إلى تجديده ونشره بعد تخليصه مما ران عليه من شوائب الجمود والتغريب برده إلى مصادره الأصلية الحية . كما تهدف إلى انفتاح هذا الفكر السوي على الفكر المعاصر في أصالة تؤكد ذاتيته وحيويته دون ما تبعية أو احتواء وذلك كي يواصل مسيرته الطبيعية القويمة — بعد طول ركود — في نمو واضطراد كفكر عالمي رائد يبث قيمه الإنسانية رحمة بالعالمين ، هذا فضلا عن أن لدراسة الفكر الإداري الإسلامي مقارناً بالفكر المعاصر قيمتها العلمية التي تتمثل في ترسيخ الأصول العلمية للادارة على أساس من الإيمان الواعي وفي ذلك خير ضمان لفاعلية التطبيق الإداري المستند إلى الوازع الذاتي وهو المدخل الإنساني العقيدي الذي يدعو إليه رواد التنمية الإدارية[1] ،

---

(١) للاستزادة يراجع كتابنا « الفكر الإداري الإسلامي والمقارن » الطبعة الثانية سنة ١٩٧٦ .

ثانياً التطبيق الإدارى العربى :

نعرض هنا بإيجاز لسمات وتطور الإدارة العامة العربية فى عهودها المختلفة.

١ — العهد النبوى :

كانت الإدارة العامة فى عهد الرسول الكريم تتسم بالبساطة وكان الموظفون ثلاثة أنواع هم الولاة والعمال والقضاة يعينهم الرسول مباشرة بعد الإستيثاق من مقدرتهم ونزاهتهم عملا بقوله تعالى « إن خير من استأجرت القوى الأمين » [١] . كما عين فى وظائف القضاء عدداً من كبار الفقهاء المشهود لهم بالنزاهة والاستقامة نخص بالذكر منهم الإمام على بن أبى طالب ومعاذ بن جبل .

وقد أثر عن النبى قوله « من ولى من أمر المسلمين شيئاً فولى رجلا وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله » ومن ثم كانت الجدارة أساس شغل الوظائف العامة فى الإسلام. وعرفت الخدمة المدنية كخدمة عامة تستهدف إشباع حاجات المواطنين إذ روى عن الرسول الكريم قوله « من ولاه الله من أمر المسلمين شيئاً فاحتجب عن حاجتهم ، احتجب الله عن حاجته يوم القيامة » .

ولم يحدث فى عهد الرسول ن قدمت شكاوى ضد أى موظف [٢] وهو ما يرجع إلى الشعور القوى بالمسئولية فضلا عن حسن الاختيار . وحسب الإسلام أنه قرر مسئولية المواطنين على أساس من الرعاية لشئون الآخرين إذ يقول عليه السلام « كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته » .

كان صلوات الله عليه يحث العاملين على حسن الأداء بقوله « إن الله يحب من العامل إذا عمل أن يحسن » .

---

(١) سورة القصص الآية ٢٦ .

(٢) يراجع مولوى حسينى فى « الإدارة العربية » ص ٤٨ وما بعدها .

كما كان الرسول يستوفى الحساب على العمال يحاسبهم على المستخرج والمصروف ، وقد إستعمل مرة رجلا على الصدقات فلما رجع حاسبه فقال . هذا لكم وهذا أهدى لى فقال النبي ما بال الرجل نستعمله على العمل بما ولانا الله فيقول هذا لكم وهذا أهدى إلى ، أفلاقعدفى بيت أبيه وأمه فنظر أيهدى إليه أم لا . وقال : من إستعملناه على عمل ورزقناه رزقاً فما أخذ بعد ذلك فهو غلول (أى خيانه) [1] .

ومما تقدم يتضح أن الإدارة العامة فى العهد النبوى كانت تستندإلى أحكام القرآن والسنة وتقوم على أساس من الوازع الدينى والشعور الإنسانى الذاتى وهو ما يمثل أحدث اتجاهات الإدارة المعاصرة .

ب — عهد الراشدين :

كان عمال الإدارة العامة يعينون فى عهد أبى بكر الصديق بعد قضاء فترة تجربة يتحدد فى ضوئها مدى صلاحية العامل للاستمرار فى عمله أو تنحيته عنه إذ يروى عنه أنه قال ليزيد بن أبى سفيان عامله على الشام « أنى قد وليتك لابلوك وأجربك فإن أحسنت رددتك إلى عملك وزدتك ، وإن أسأت عزلتك » .

وقد تأكد مفهوم الإدارة العامة كخدمة عامة فى عهد عمر بن الخطاب إذ روى عنه قوله للناس « أننى لم أبعث إليكم الولاة ليضربوا أبشاركم ويأخذوا أموالكم ولكن ليعلموكم ويخدموكم » .

وكان رضى الله عنه يتشدد فى رقابة عماله فقد « كان علمه بمن نأى عنه من عماله ورعيته كعلمه بمن بات معه فى مهاد واحد » [2] كما أثر عنه قوله من ظلمه عامله بمظلمة فلا إذن له على إلا أن يرفعها إلى حتى أقصه منه .

---

(١) يراجع الأستاذ محمد كرد على فى « الإدارة الإسلامية فى عز العرب » سنة ١٩٣٤ ص ١٣ .

(٢) يراجع حسينى فى الإدارة العربية ص ٨١ وما بعدها .

وهكذا بسط عمر رقابة الشعب على موظفى الدولة عن طريق ممارسة المواطنين لحقهم المطلق فى الشكوى من أى إنحراف فى تصرفاتهم . وهو بذلك يحقق ديمقراطية الإدارة العامة الأمر الذى لم تدركه دول الغرب إلا أخيراً ولم تقره الدساتير المعاصرة إلا حديثاً (١) .

وكان عندما ينصب واليا أو عاملا يعطيه عهد تعيين يحتوى على أمر تنصيبه وتحديد ما يخوله من سلطات وما يكلف به من واجبات وكان يعلن ذلك فى المسجد حتى يعرف كل موطن حقيقة سلطات الموظفين وواجباتهم (٢) .

وقد عرف الخلفاء الراشدون مبدأ تلازم السلطة والمسئولية ويكفى للدلالة على مدى الشعور بالمسئولية قول عمر « لو عثرت دابة بشط الفرات لخشيت أن أسأل عنها يوم القيامة لما لم أمهد لها الطريق » .

وقد أوجز الأمام على كرم الله وجهه فى بلاغة أحدث أساليب الإدارة فى اختيار العاملين وتحفيزهم ومراقبتهم حين يوصى أحد عماله بأهل عمله فيقول : « قم وأنظر فى أمور عمالك فاستعملهم اختياراً ولا تولهم محاباة وأثره ... وتوخ منهم أهل التجربة والحياد ... ثم أسبغ عليهم الأرزاق فإن ذلك قوة لهم على استصلاح أنفسهم وغنى لهم عن تناول ما تحت يدهم ... ثم تفقد أعمالهم وأبعث العيون من أهل الصدق والوفاء عليهم » .

كما أنشئت الدواوين (الدوائر) إذ وضع عمر أول ديوان فى الإسلام للخراج والأموال بدمشق والبصرة والكوفة (٣) .

ح — عهد الأمويين :

اشتمل جهاز الإدارة العامة فى العهد الأموى على خمسة دواوين هى: ديوان

---

(١) يراجع مؤلفنا « نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة » طبع القاهرة ١٩٦٦ ص ٢٢٠ .
(٢) يراجع حسينى فى المرجع السابق ص ٨٣ .
(٣) يراجع محمد كرد على ـ المرجع السابق ص ٤٥ .

الجند ويعنى بالشئون الحربية وديوان الخراج ويختص بايرادات الدولة ومصروفاتها وديوان الرسائل وهو خاص بالمكاتبات والسجلات ويقابل إدارة المحفوظات (الأوراق) ثم ديوان الخاتم حيث تسجل أوامر الخليفة وتحفظ نسخ منها . وأخيراً ديوان البريد المنوط به نقل الرسائل .

أما الإدارة المحلية فقد قسمت الدولة إلى أربعة عشر ولاية كبيرة تتفاوت فى مساحتها . وكانت بكل ولاية دواوين محلية هى دواوين الجند (الحربية) والرسائل (السكرتارية) والمستغلات (المالية) .

ونظراً لا تساع أرجاء الدولة العربية الإسلامية مع صعوبة المواصلات فقد أقتضى حسن الإدارة تفويض الخلفاء الولاة مباشرة سلطاتهم وأعطائهم سلطة شبه مطلقة فى ولاياتهم . فمثلا ترك للولاة أمر تعيين الموظفين المحليين كصاحب الخراج (جابى الضرائب) والكتاب (رؤساء الدواوين المحلية) وصاحب الأحداث (رئيس الشرطة) .

ولذلك نجد أن الخليفة عمر بن عبد العزيز يكتب إلى عامله فى اليمن قائلا « أما بعد فإنى أكتب إليك آمرك أن ترد على المسلمين مظالمهم فتراجعنى ولا تعرف مسافة ما بينى وبينك ولا تعرف أحداث الموت حتى ولو كتبت إليك أن أردد على مسلم مظلمة شاة لكتبت أردها عفراء أو سوداء فانظر أن ترد على المسلمين مظالمهم ولا تراجعنى »[1] .

وكان ينهى عماله عن الإسراف فى استعمال القراطيس التى يكاتبونه فيها . ويؤثر أنه كتب إلى أحد عماله فى هذا الخصوص قائلا « أدق قلمك وقارب بين سطورك وأجمع حوائجك فإنى أكره أن أخرج من أموال المسلمين ما لا ينتفعون به » .

---

(١) يراجع محمد كرد على فى كتاب « الإسلام والحضارة العربية » طبعة سنة ١٩٣٩ ص ١٨٥ .

إنه يدعو إلى تبسيط الإجراءات ويلوم عامله على الإكثار من المكاتبات والإستفسارات وعدم البت السريع الحاسم فى الأمور ، ولم يكن يضن على عماله بالمشاهرات (المرتبات) الحسنة وقد قيل له : ترزق الرجل من عمالك مائة دينار ومائتى دينار فى الشهر وأكثر من ذلك . فقال : أزاه لهم يسيراً أن عملوا بكتاب الله وسنة نبيه وأحب أن أفرغ قلوبهم من الهم بمعاشهم[1] ، فهو يقرر المرتبات المجزيه لموظفى الدولة بما يكفل لهم نفقات المعيشة وتفرغهم بالتالى لأعمالهم ، أنه يراعى فى وضع سياسة المرتبات أن تكون حافزاً للموظفين ومكافأة لهم على حسن الأداء . إنه يعول على الحوافز الشخصية فى تحقيق كفاية الخدمة المدنية وهو ما اتجه إليه أخيراً علم إدارة الأفراد فى هذا الصدد .

د — عهد العباسيين :

وفى عهد العباسيين حيث كانت بغداد قاعدة الامبراطورية للعربية الاسلامية المترامية الأطراف استحدثت دواوين جديدة إذا أنشىء ديوان الأزمة المنوط به تدقيق الحسابات فى الولايات وكذا ديوان النظر فى المظالم المنوط به النظر فى شكاوى المواطنين من عسف الإدارة العامة وهو يقابل أحدث أجهزة الرقابة على أعمال الإدارة كنظام « الأمبودسمان » فى الدول الإسكندنافية ومجلس الدولة (مجلس الشورى) فى الدول اللاتينية والمدعى العام فى الدول الاشتراكية .

وكان بكل ولاية دواوين تماثل تلك الموجودة بالعاصمة ، كما كان الوالى ملزماً عند إعفائه من منصبه بتقديم تقرير عن إدارته للخليفة ، وإذا ظهرت فيه أية بادرة شك فى أعماله تصادر أملاكه .

كذلك كان صاحب ديوان البريد فى الولاية يقدم تقارير سرية عن سلوك العاملين فى الولاية إلى الخليفة أو صاحب البريد بالعاصمة ، كما كان يقدم

(١) يراجع محمد على كرد فى « الإدارة الإسلامية فى عز العرب » ص ١٠٣ ، ١٠٤

تقارير دوريه عن حالة الولاية وعمل الإدارة فيها وكانت تتنوع هذه التقارير حسب أنواع الوظائف . وبذلك عرفت الدولة العربية الإسلامية نظام التقارير عن الموظفين وتنوعها وهو ما يتفق وأحدث الاتجاهات فى نظام تقارير الكفاية عن الموظفين .

وكان نظام توصيف الوظائف وتحديد شروط شغلها معروفاً إذ تناولها علماء السياسة فى كتبهم الأحكام السلطانية بالتحليل والدراسة كالشروط المعتبرة فى ولاية ناظر المظالم أو كاتب الديوان . كما كانت الكفاية شرطاً رئيسياً لشغل وظائف الدولة من أسماها إلى أدناها فكاتب الديوان — يقابل مدير دائرة أو مصلحة — يشترط لصحة ولايته شرطان : العدالة والكفاية أما العدالة فلأنه مؤتمن على حق بيت المال والرعية فاقتضى أن يكون فى العدالة والأمانة على صفات المؤتمنين . وأما الكفاية ، فلأنه مباشر لعمل يقتضى أن يكون فى القيام به مستقلا بكفاية المباشرين . وكذلك الأمر بالنسبة لمن يصح أن يتقلد العمالة فهو على حد تعبير الماوردى « من استقل بكفايته ووثق بأمانته » .

وقد أجيز للعمال أن يستخلفوا أى يفوضوا فى بعض اختصاصاتهم لا كلها تحت أشرافهم ومسئوليتهم . وعرفت الإدارة العربية الإسلامية الإشراف والتفرقة بينه وبين الرقابة الإدارية التى كان يمارسها صاحب ديوان البريد . إن « المشرف منوط به أن يستوفى العمل يمنع من زيادة عليه أو نقصان منه أو تفرد به . وحكم المشرف يخالف حكم صاحب البريد من ثلاثة أوجه : أنه ليس للعامل أن ينفرد بالعمل دون المشرف وله أن ينفرد به دون صاحب البريد ، والثانى أن للمشرف منع العامل مما أفسد فيه وليس ذلك لصاحب البريد . والثالث أن المشرف لا يلزمه الأخبار بما فعله العامل من صحيح وفاسد لأن خبر المشرف استعداء وخبر صاحب البريد إنهاء ، والفرق بين خبر الانهاء

وخبر الاستعداء من وجهين: أحدهما أن خبر الإنهاء يشتمل الفاسد والصحيح وخبر الاستعداء مختص بالفاسد دون الصحيح . والثانى أن خبر الإنهاء فيما رجع عنه العامل وفيما لم يرجع عنه . وخبر الاستعداء مختص بما لم يرجع عنه دون ما رجع عنه[١] .

وجدير بالذكر أن التنظيم الإدارى اشتمل على وحدات خاصة بتنظيم العمل وأخرى خاصة بتنظيم العاملين . فقد ذكر الماوردى أن ديوان السلطنة ينقسم أربعة أقسام منها ما يختص بالأعمال من رسوم وحقوق وما يختص بالعمال من تقليد وعزل[٢] .

وهكذا عرفت الدولة العربية الإسلامية منذ عدة قرون خلت مقومات تحقيق الكفاية فى الإدارة العامة . تلك المقومات التى لم تدركها دول الغرب المتقدمة إلا حديثاً[٣] .

الفرع الثانى

التطوير الإدارى فى الدول العربية

اتجهت الدول العربية المعاصرة إلى الأخذ حديثاً — بدرجات متفاوتة — بالأصول العلمية والأساليب الفنية الحديثة للتنمية الإدارية كمنطلق رئيسى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية . وسنشير فيما يلى بإيجاز لجوانب التنمية الإدارية فى بعض هذه الدول .

المملكة المغربية :

انصرفت الحكومة بعد حصول المغرب على استقلاله سنة ١٩٥٦ إلى تنظيم الإدارة العامة المغربية بما يلائم وضعية المغرب المستقل . فقد كانت الوظائف

(١) يراجع فى كل ماتقدم كتاب الأحكام السلطانية للماوردى .
(٢) المرجع السابق .
(٣) يرجع فى تفاصيل ما تقدم مؤلفنا سالف الذكر ص ٢١٦ وما بعدها .

العامة مليئة بالأجانب باستثناء الإطار (الكادر) الابتدائى الخاص بالوظائف الصغرى فقد كان قاصراً على المغاربة ، كما كانت الفرنسية لغة الإدارة .

ولذلك بادرت الحكومة بمغربة الإدارة وتعريبها ، واستصدرت فى ١٩٥٨/٢/٢٤ الظهير الشريف المتضمن القانون الأساسى للوظيفة العمومية والذى قضى باسناد الوظائف إلى المغاربة ، والأخذ بنظام المباريات فى شغل الوظائف ، وإنشاء مجلس أعلى للوظيفة العمومية تستشيره الحكومة عند الحاجة فى كل مسألة تهم الوظيفة العمومية ، وهو يضم عدداً متساو من ممثلين للادارة وممثلين للمنظمات النقابية للموظفين .

كما أنشئت وزارة للوظيفة العمومية أنيط بها تقويم الجهاز الإدارى وإصلاحه . وصـــدر فى ١٩٦٠/١/١١ ظهير شريف بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها . ويهدف إلى تكوين مديرية للوظيفة العمومية تقوم بالاصلاح الإدارى الذى يشمل الجهاز الإدارى والموظفين . كما حدد هذا الظهير مهمة مفتشية المصالح الإدارية التى تتلق المعلومات وتجرى التحقيقات وتسهر على تطبيق الإجراءات المتخذة فى ميدان الإصلاح الإدارى .

ويسعى الإصلاح الإدارى إلى تبسيط الإطارات (الكادرات) مما يسهل وسائل تدبير شئون الموظفين . كما يهدف إلى تحقيق اللامركزية والفعالية وذلك بدراسة كيفيات القيام بالعمل ووسائله وإنتاجه .

وتقوم المدرسة الوطنية للادارة العمومية التابعة لجهاز الوظيفة العمومية باعداد العنصر الإدارى اللازم قبل الالتحاق بالوظيفة العمومية[1] .

---

(١) يراجع بحث « تحديد اختصاصات الوظيفة العمومية » للأستاذ كامل الهراج . والمنشور بمجلة العلوم الإدارية فى العدد الأول من سنة ١٩٦٦ ص ٩٧ وما بعدها .

الجمهورية العربية الليبية :

مرت الإدارة العامة فى ليبيا بمرحلة صعبة بعد إعلان استقلالها فى ١٩٥١/١٢/٢٤ إذ لم يكن أمام حكومته آنذاك الوقت الكافى لإجراء الدراسات اللازمة لاختيار وتحديد الأنظمة الملائمة لها بل كان عليها بعد انسحاب موظفى الدولة المستعمرة إيجاد من يشغل وظائفهم ، كما وجدت نفسها تتحمل مسئولية بناء جهاز إدارى علم ابتداء . فعجلت بإصدار قانون الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٥١ تنظيما لشئون العاملين المدنيين بالدولة الجديدة والذى كشفت الحاجة عن ضرورة استبداله بآخر سنة ١٩٥٦ .

ونظراً للتغيرات الهامة التى حدثت فى ليبيا ومن أهمها تعديل الدستور وإعلان الوحدة الشاملة كبديل للنظام الاتحادى وتبنى خطة خمسية للتنمية وارتفاع المستوى المعيشى نتيجة للنشاط الذى عم البلاد خاصة بعد اكتشاف البترول والتوسع فى استثماراته .

لذلك بدىء منذ سنة ١٩٦٤ فى حركة إصلاح إدارى شاملة ومستمرة وتمثلت فى تعيين وزير دولة لشئون الخدمة المدنيـــة يعاونه بعض وكلاء الوزارات فى بحث ووضع الخطط المناسبة للاصلاح الإدارى ، وقد خوله مجلس الوزراء صلاحيات واسعة فى هذا الصدد كما استقدمت الحكومة بعثة خاصة من الأمم المتحدة لمساعدتها فى دراسة أوضاع الجهاز الإدارى ووسائل إصلاحه . كذلك صدر فى أواخر سنة ١٩٦٤ قانون جديد للخدمة المدنية(١) .

وفى ١٩٦٨/١/٢١ قرر مجلس الوزراء إنشاء لجنة للإصلاح الإدارى ، كما عنى بالتدريب الإدارى بتنظيم المعهد القومى للادارة العامة .

---

(١) يراجع التقرير المقدم من الوفد الليبى إلى المؤتمر العربى الثالث للعلوم الادارية المعقود بالقاهرة سنة ١٩٦٥ والمنشور بمجلة العلوم الادارية فى عددها الثالث لسنة ١٩٦٦ .

وقد واجهت ثورة الفاتح من سبتمبر (أيلول) سنة ١٩٦٩ مشكلة تطوير الجهاز الإدارى وتزويده بالعناصر الكفوءة من أبناء البلاد ، إذ كانت وظائفه تشغل سابقاً إما بعناصر وطنية على أساس المحاباة القبلية أو بالعنصر الأجنبى اعتماداً على الوساطة دون مراعاة لخبرة أو كفاية لذلك أنشئت فى سنة ١٩٧٢ وزارة الخدمة المدنية لترشيد شئون موظفى الدولة .

وأعيد تنظيم الجهاز المركزى للرقابة الإدارية العامة سنة ١٩٧٤ . وأدمجت وزارتا العمل والخدمة المدنية سنة ١٩٧٥ . كما طور نظام الخدمة المدنية بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٦ .

جمهورية مصر العربية :

ترجع محاولات الإصلاح الإدارى إلى أواخر القرن الماضى منذ أخذت مصر بنظام الوزارة المسئولة سنة ١٨٧٨ إذ حددت فى ذلك العام اختصاصات الوزراء ووظائفهم والإدارات التى تتبع كل وزارة آنذاك . واقتضى ذلك إصلاح أوضاع العاملين فشكلت لذلك لجنة سنة ١٨٧٨ وأسفرت دراستها عن إصدار أول قانون منظم لشئون الخدمة المدنية على أساس الجدارة متخذاً إمتحان المسابقة الذى تجريه لجنة خاصة أساساً لشغل الوظائف وذلك فى ١٠/٤/١٨٨٣ . ولكن الاستعمار البريطانى الذى بليت به البلاد وقتئذ عمل على قبر هذا الإصلاح الوظيفى بقرارات لاحقة . وأخذت فكرة الإصلاح الإدارى تتجدد بين حين وآخر ولكنها كانت سرعان ما تخبو بتأثير الاستعمار الأجنبى والحزبية السياسية المتصارعة ونفوذها المفسد لجهاز الإدارة العامة .

وإستجابة لإلحاح الرأى العام المستمر فى المطالبة بالإصلاح الإدارى استقدمت الحكومة خبيراً إنجليزياً « سنكر » لبحث مشاكل الخدمة المدنية . وقد أسفرت دراسته عن إصدار قانون بنظام موظفى الدولة سنة ١٩٥١ والذى

تقضى بأن يتم التعيين فى الوظائف بموجب إمتحانات تجريها هيئة مركزية جديدة هو ديوان الموظفين .

وكادت الأهواء الحزبية أن تعصف بهذا الإصلاح لولا ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ وتطهيرها الحياة السياسية والأجهزة الإدارية من العناصر الفاسدة ، وتطويرها الإيجابى للاصلاح الإدارى فشكلت لجنة لدراسة النظم الحكومية سنة ١٩٥٢ وأنشأت سنة ١٩٥٤ بمعاونه الأمم المتحدة معهد الإدارة العامة لإعداد العناصر الإدارية القديرة ، كما أنشىء فى ذلك العام جهاز النيابة الإدارية المستقل لضمان سلامة التحقيقات الإدارية مع الموظفين .

واتجهت الدولة وخاصة بعد إتساع قاعدة القطاع العام تطبيقاً لقوانين يوليو سنة ١٩٦١ الإشتراكية نحو مزيد من الدفع الإيجابى للاصلاح الإدارى فأنشئت المؤسسات العامة النوعية وشركاتها لإدارة المشروعات الاقتصادية العامة . وأنشىء فى ذلك العام المعهد القومى للادارة العليا لإعداد القيادات الإدارية فى هذه المشروعات . كما شكلت فى ذلك العام أيضاً لجنة مركزية لتنظيم الأداة الحكومية تعاونها لجان ووحدات تنظيم بالوزارات والمصالح . وقد استعانت اللجنة بالخبيرين الأمريكيين « جوليك » و « بولوك » اللذان قدما سنة ١٩٦٢ تقريراً بشأن « تنظيم الأداة الحكومية فى الجمهورية العربية المتحدة » يوصى بالإسراع فى إصدار قانون جديد للتوظف ، وإعادة النظر فى أجهزة الرقابة على أعمال الإدارة العامة .

وقد اقتضى التحول الاشتراكى ودراسات لجنة تنظيم الأداة الحكومية إعادة النظر فى قانون الموظفين واتجاهاته ، وديوان الموظفين وصلاحياته وكذا أجهزة الرقابة وأساليبها . ولذلك صدرت سنة ١٩٦٤ تنظيمات إدارية جديدة بهذا الخصوص . ولعل من أهم ما تمخضت عنه هذه التنظيمات إنشاء جهاز مركزى للتنظيم والإدارة تعاونه وحدات تنظيم وإدارة بالوزارات فى النهوض بأعباء الاصلاح الإدارى الشامل المستمر فى كافة أجهزة الحكومة

والقطاع العام . وقد قام هذا الجهاز بوضع إطار خطة للاصلاح الادارى فى أواخر سنة ١٩٦٥ .

وكذلك أنشئت سنة ١٩٦٦ سنة عليا للاصلاح الادارى تضم قيادات سياسية لدفع حركة الاصلاح ، ولكن نكسة سنة ١٩٦٧ جمدت هذه الجهود[١] .

وقد نشطت حركة للتطوير الإدارى فى السبعينات لاسيما بعد نصر اكتوبر سنة ١٩٧٣ والأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادى فتحققت لامركزية إدارة التنمية سنة ١٩٧٥ بإصدار نظام الحكم المحلى وإلغاء المؤسسات العامة كمعوق لانطلاق شركات القطاع العام .

وقد استحدث سنة ١٩٦٧ منصب وزير دولة للتنمية الادارية تمهيداً لوضع خطط قومية للتنمية الادارية وتصعيدها إلى مستوى الثورة الإدارية التى بدأت مسيرتها منذ مايو سنة ١٩٧٧ مستهدفة التغيير الجذرى للأجهزة الإدارية وأساليب الإنجاز المعقدة .

الجمهورية اللبنانية :

انشغل لبنان بعد استقلاله بمواجهة بعض المشاكل السياسية وأغفل تطوير جهاز الادارة العامة الذى ظل يعانى عوامل ضعف الكفاية التالية :

١ — المركزية الشديدة الموروثة عن الحكم الأجنبى السابق واستمرارها نظراً للافتقار إلى العناصر القديرة .

٢ — عدم وجود هيئة مركزية لشئون العاملين مما أدى إلى التضارب والتفاوت فى معاملتهم .

---

(١) يراجع فى تفاصيل ما تقدم بحثنا بعنوان « الإصلاح الإدارى فى الجمهورية العربية المتحدة » المقدم إلى المؤتمر العربى الرابع للعلوم الإدارية المعقود ببيروت فى مطلع عام ١٩٦٧ والمنشور بمجلة العلوم الادارية فى عددها الأول من سنة ١٩٦٧ .

٣ — سوء إختيار العاملين لعدم إتباع نظام المسابقات العامة فى شغل الوظائف .

٤ — هبوط مستوى العاملين وافتقارهم إلى التدريب والتأهيل اللازم لرفع الكفاية .

وقد بذلت محاولة للاصلاح الإدارى سنة ١٩٥٦ بإصدار قانون بإنشاء مجلس دائم للخدمة المدنية وآخر بتنظيم شئون العاملين ولكن ظلت الشقة بعيدة بين الممارسة وما نصت عليه هذه القوانين من جوانب الاصلاح . وقد كان للمداخلات السياسية أثرها فى عدم تحقيق الاصلاح أهدافه .

وفى أواخر سنة ١٩٥٨ شرعت الحكومة فى إحداث تنمية إدارية شاملة فشكلت « الهيئة المركزية للاصلاح الإدارى » وعهد إليها تقديم الاقتراحات فى مواضيع التنظيم الإدارى وتنظيم الإدارة العامة والإدارات المحلية وتحديد الملاكات وأنظمة العاملين ومجلس الشورى والمحكمة الإدارية . فضلا عن إعادة تنظيم جميع إدارات الدولة بغية رفع مستواها مستعينة فى ذلك بلجان عمل فى الوزارات ، على أن تنجز مهمتها فى مدة لا تجاوز ثلاثة أشهر .

وقد أسفرت دراسات الاصلاح الإدارى عن حركة تشريعية ضخمة فى الموضوعات سالفة الذكر تقوم على الأسس التالية :

١ — الأخذ بالتنظيم الإدارى الحديث كتفويض السلطة وتحديد الاختصاصات وتبسيط الاجراءات بما من شأنه تدارك المركزية الشديد وما تتسم به من إبطاء وتعقيد .

٢ — إنشاء مجلس للخدمة المدنية وتخويله إختصاصاً شاملا فى تنظيم شئون العاملين .

٣ — إجراء مباريات عامة لشغل الوظائف يضع نظمها وموادها مجلس الخدمة المدنية بالاتفاق مع الوزارات .

٤ — إنشاء معهد الإدارة العامة لتوفير التدريب الإدارى اللازم للموظفين.

٥ — قيام هيئة للتفتيش المركزى للرقابة على الأجهزة الإدارية وإجراء البحوث التنظيمية فيها.

ولكن الضغوط والصراعات الطائفية والسياسية شلت فاعلية هذه الإصلاحات وما تبعها من جهود محدودة فى هذا الصدد[1].

المملكة العربية السعودية

يرجع التطوير الإدارى الحديث فى المملكة العربية السعودية إلى ما بعد الحرب العالمية الثانية إذ صدر فى سنة ١٩٤٥ نظام الموظفين الذى قرر شغل الوظائف بامتحانات تجريها الوزارات والدوائر بالتعاون مع ديوان الموظفين. وكان لتوسع الدولة فى استثمارات البترول أثره فى انتعاشها مما ساعد على إتساع وتنوع نشاطات الإدارة العامة التى كانت تفتقر إلى الخبرات الإدارية والفنية اللازمة. وأبرز اتجاه الدولة نحو التنمية الاقتصادية والاجتماعية عجز جهازها الإدارى عن التكيف مع الغايات الجديدة فظهرت « الفجوة الإدارية » التى أخذت تتسع سنة بعد أخرى.

لذلك قام مجلس الوزراء سنة ١٩٥٨ بدراسة كشفت عن حاجة الجهاز الإدارى إلى إعادة تنظيم، ولكن لم يتم ذلك. فوجهت الحكومة سنة ١٩٦٠ دعوة إلى البنك الدولى للانشاء والتعمير لدراسة مقتضيات التنمية الاقتصادية فى البلاد. وقد أشارت دراسات البنك إلى أهمية كفاية الإدارة وضرورة إعادة تنظيمها لمواجهة مرحلة التطوير الشامل، ولذلك بادرت الحكومة فى

---

(١) تراجع التفاصيل فى **Bureaucracy in Lebanon** للدكتور عدنان اسكندر طبع الجامعة الأمريكية بيروت سنة ١٩٦٤. وكتاب **Reformed Administration in Lebanon** للأستاذين **Grassmuck & Salipi** طبعة بيروت سنة ١٩٦٤. ورسالة الماجستير المقدمة من الأستاذ طارق حمادة سنة ١٩٧٦ إلى جامعة القاهرة (كلية الاقتصاد والعلوم السياسية) بعنوان « التنظيم الحكومى والاصلاح الادارى فى الجمهورية اللبنانية ».

تلك السنة بإنشاء معهد الإدارة العامة كمنطلق للاصلاح الإدارى .

وفى سنة ١٩٦٩ ظهرت أهمية الربط بين الاصلاح الإدارى والتعجل بتنفيذ برامج التنمية فتبينت وزارة المالية فكرة الاصلاح ، وانتهى الرأى إلى إسناد هذه المهمة إلى مؤسسة فورد التى قامت بدراسة أولية للتعرف على مواطن الضعف ورفعت توصياتها بشأن خطة الإصلاح وتحديد مجالها وماهيتها. كما اشكلت لجنة عليا للاصلاح برئاسة رئيس مجلس الوزراء ، وخولت اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة لتحقيق الاصلاح الإدارى تعاونها لجنة تحضيريه[1]، وقد استصدرت منذ سنة ١٩٧٠ مراسيم ملكية بأنظمة متطورة فى مختلف جوانب الإدارة العامة بالمملكة .

ولا تزال عملية الإصلاح الإدارى تواصل مسيرتها حتى تؤمن استمرار نمو الإدارة فى الاتجاه الصحيح .

الجمهورية العراقية :

كانت الإدارة العامة بالعراق فى ظل الاحتلال البريطانى تتسم بتسلط الأجنبى على وظائفها[2] . وقد عانى العراق مع مطلع الحكم الوطنى منذ سنة ١٩٢١ القصور البالغ فى العنصر الوطنى المؤهل علمياً لشغل وظائف الخدمة المدنية[3] . ومن ثم انصرفت جهود الاصلاح الإدارى نحو توفير العناصر

---

(١) يراجع محمد صادق كتاب « تطور الحكم والادارة فى المملكة العربية السعودية » من مطبوعات معهد الادارة العامة بالرياض سنة ١٩٦٥ ص ١٩٤ وما بعدها .

(٢) يراجع ضياء الدين الحيدرى فى كتاب « الادارة والاداريون فى العراق » طبعة بغداد سنة ١٩٦٣ ص ٣٧ حيث يذكر إن العرب كانوا يشغلون فقط ٣ر٧٤٪ من مجموع ٥٣٤ موظفا .

(٣) يراجع صبيح كبه فى مذكرات بعنوان « نظام الخدمة العامة بالعراق » لطلبة كلية الادارة العامة ١٩٦٧/١٩٦٨ ص ٤ إذ يقول « ولذلك قبل فى الوظيفة كل من نالتمت السلطة فى حينه أنه كفء كما روعى جهد الإمكان معرفة الشخص الملتحق بالوظيفة للقراءة والكتابة أو لأحدهما على الأقل » .

الوطنية المؤهلة علمياً لشغل الوظائف العامة التي ظلت دون تنظيم قانوني حتى ١٩٣١/١٢/٣١ إذ صدر القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١ الذي راعى الظروف السائدة وقتذاك فاقتصر على حصول المرشح للوظيفة على شهادة ما .

وفي ١٩٣٩/١١/١٨ وضع تنظيم أدق للخدمة المدنية وفق القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ متضمناً بعض القيود على شغل الوظائف كاجراء إمتحانات توظف بواسطة لجان محلية في الوزارات وذلك بالنسبة لمن لا يحمل مؤهلا عالياً . غير أن الوزارات ضاقت ذرعا بقيود هذا القانون فأخذت كل منها تستقل بقانون خدمة خاص بموظفيها .

لذلك استقر الرأي على توحيد نظم الخدمة المدنية المتضاربة والتي أهدرت مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة . واستعانت الحكومة في ذلك بدراسات بعض الخبراء الأجانب والتي تمخضت عن الاصلاح الوظيفي الذي استحدثه قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ بإنشاء مجلس خدمة يناط به الترشيح لشغل الوظائف الشاغرة بموجب إمتحانات عامة يجريها ، مع الاحتفاظ لوزارة المالية بسلطات كاملة في شئون التوظف كما كان الشأن بالنسبة لوزارة الخزانة في بريطانيا[1] .

وبعد ثورة ١٤ يوليو (تموز) ١٩٥٨ والأخذ بالإتجاه الإشتراكي برزت الحاجة الماسة إلى تطوير جذري للجهاز الإداري وفاء بمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، فأنشئت في سنة ١٩٥٨ كلية الإدارة العامة بجامعة بغداد لتوفير التأهيل العلمي والعملي للعنصر الإداري كما أعيد تنظيم الخدمة المدنية بالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ متضمناً توفير بعض الحوافز المالية والاجتماعية للعاملين .

وفي ١٩٦٣/٣/١٠ اتخذ مجلس الوزراء قراراً يقضي بقيام كل وزارة بإصلاح

---

(١) يراجع مؤلفنا نظرية الكفاية في الوظيفة العامة طبعة القاهرة سنة ١٩٦٦ ص ٢٦٧ ، ٢٦٩ .

أعمالها وتحديد صلاحياتها وتنظيم الملاكات (جداول الوظائف والدرجات) بها ، وتطوير القوانين والأنظمة فى هذا الخصوص .

والواقع أن الإدارة العامة فى حاجة ماسة إلى مزيد من التطوير والإصلاح يرتفع بها إلى مستوى مسئولياتها فى ظل النظام الاشتراكى والاستقرار السياسى المنشود وهو ما تتوخاه محاولات الإصلاح القائمة والممثلة حديثاً فى خطة التنمية الإدارية التى أقرها مجلس قيادة الثورة فى سنة ١٩٧٣

جمهورية السودان الديمقراطية :

يشكل السودان بأطرافه المترامية وأقاليمه المتباينة مركز إلتقاء بين ثقافات وحضارات متنوعة عربية وإفريقية ، ورغم ذلك كانت إدارته مركزية فى ظل الحكم الأجنبى العثمانى والبريطانى تستهدف الحفاظ على النظام والقانون لصالح المستعمر .

وقد حقق السودان بعد استقلاله فى سنة ١٩٥٦ سودنة الخدمة المدنية ولا مركزية الإدارة بل والحكم بما يتفق وظروفه البيئية ، وإن لم ترق إدارته العامة إلى مستوى مسئولياتها فى إدارة التنمية وحسن استثمار موارده المادية والبشرية . لذلك قام فى حقبة الستينات بإنشاء معهد الادارة العامة ثم مركز تطوير الإدارة والكفاية الإنتاجية لتوفير الكفاءات والمهارات اللازمة للتنمية.

ولكن واقع الإدارة والتنمية كان يتطلب تطويراً أشمل وأعمق وهو ما أدركته ثورة مايو سنة ١٩٦٩ منذ البداية فبادرت مع بداية حقبة السبعينات بإنشاء وزارة الخدمة العامة والاصلاح الإدارى لتحقيق التطوير الإدارى المنشود . فأعيد تنظيم الجهاز الإدارى للدولة فى سنتى ١٩٧٣ ، ١٩٧٥ بلوائح تكفل تحديد الأهداف والمهام والتنسيق بين الوزارات والمصالح تداركا

---

(١) يراجع كتاب « إدارة التنمية فى العراق ومصر » للاستاذ ناجى البصام . طبع بيروت سنة ١٩٧٥ . ص ٣٦٨ وما بعدها .

لكل تضارب وازدواج فى الاختصاصات ، وللقضاء على فوضى إنشاء وتضخم الوحدات الإدارية .

كما أعيد تنظيم شئون الخدمة المدنية وفق أحدث الأصول العلمية والأساليب الفنية ، بعد أن كانت تحكمها لوائح ومنشورات قديمة شتى ومبعثرة وغير منشورة ، فصدرت فى هذا الخصوص قوانين الخدمة العامة سنة ١٩٧٣ ومعهد الإدارة العامة سنة ١٩٧٤ والمعاشات سنة ١٩٧٥ والتدريب القومى ومحاسبة العاملين سنة ١٩٧٦.

وكذلك أعيد حديثا تنظيم المشروعات العامة باعتبارها جهاز الدولة المنوط به إدارة التنمية الاقتصادية بموجب قانون المؤسسات العامة الصادر سنة ١٩٧٦ [١].

وتواصل وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإدارى جهود التنمية الإدارية بما يواكب التنمية الإقتصادية والاجتماعية ومتطلباتها .

المملكة الأردنية الهاشمية :

تأسست إمارة شرق الأردن سنة ١٩٢١ ذات إمكانيات مادية وبشرية محدودة ، ثم استقلت سنة ١٩٤٦ بإسم المملكة الأردنية الهاشمية التى شملت سنة ١٩٥٠ الضفة الغربية لنهر الأردن فى أعقاب حرب فلسطين وقيام إسرائيل سنة ١٩٤٨ مما أدى إلى اتساع وتنوع نشاطات الدولة وضاعف أعباءها ، وجعل التطوير الإدارى ضرورة ملحة . ولذا أصدر رئيس الوزراء فى ١٨/١٢/٥٠ بلاغاً طلب فيه من الوزراء الإدلاء بآرائهم بعد استشارة وكلاء الوزارات ومديرى الدوائر لإصلاح الجهاز الإدارى ووضع نظام للموظفين. واستمرت مطالبة المجلس النيابى وتكررت وعود الحكومات بالإصلاح الإدارى .

---

(١) تراجع مجموعة قوانين ولوائح الخدمة المدنية التى أصدرتها وزارة الخدمة العامة والاصلاح الادارى فى يونيو سنة ١٩٧٦ .

وإزاء تعثر محاولات الإصلاح الإدارى استدعت الحكومة سنة ١٩٥٣ أحد خبراء الأمم المتحدة فى الإدارة المستر «بنكهرست» الذى قام بدراسة شاملة لأوضاع الجهاز الإدارى ومشاكله ، واقترح كحل لها إنشاء دائرة مركزية مستقلة تشرف على شئون الموظفين وتوكل إليها مهمة الإصلاح الإدارى .

وتحقيقا لذلك صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٥٥ بإنشاء ديوان الموظفين كما صدرت تنظيمات لأوضاع الموظفين بموجب نظام (لائحة) الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ الذى أخذ بأحدث الأصول العلمية والأساليب الفنية الإدارية وخول ديوان الموظفين صلاحيات شاملة فى شئون الخدمة المدنية والاصلاح الإدارى . كما أنشىء معهد الإدارة العامة بموجب القانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٨ لإعداد الكوادر الإدارية اللازمة .

وقد كشفت التقارير السنوية لديوان الموظفين العديد من المشاكل الإدارية والتى تتلخص أساساً فى الآتى :

١ — الإنحراف عن مبدأ الجدارة فى التوظيف استجابة لضغوط إجتماعية بتأثير الارتباطات العائلية والقبلية والطائفية والانتخابية والاقتصادية .

٢ — التوسع فى الجهاز الإدارى على نحو لا يسمح به الوضع الاقتصادى فى البلاد .

٣ — الافتقار إلى تحديد موضوعى لعدد الموظفين ودرجاتهم يستند إلى الدراسة العلمية وتوصيف الوظائف وتحديد عمل كل موظف .

٤ — عدم التزام الأصول العلمية السليمة للتنظيم الإدارى كوحدة القيادة وتنسيق العمل وتفويض السلطات(١) .

---

(١) يراجع بحث د. محمد نورى شفيق بعنوان « مشكلات الادارة فى الأردن » والمنشور بمجلة الادارة التى يصدرها إتحاد جمعيات التنمية الادارية بالقاهرة فى عدد يوليو (تموز) سنة ١٩٧٠ ص ٢٩ — ٤٢ .

والواقع أن هذه وغيرها من مشاكل التطبيق والتطوير الإدارى فى الدول النامية إنما تؤكد التأثير البالغ للأوضاع البيئية المحلية فى الإدارة .

إن جهود ومحاولات التطوير الإدارى التى يشهدها اليوم عالمنا العربى تقف غالباً عند مجرد وضع تنظيمات تأخذ بأحدث الأصول والأساليب الإدارية ، دون أن يرقى التطبيق إلى مستوى هذه التنظيمات ، مما أوجد هوة سحيقة بين التنظيم الوضعى والتطبيق الفعلى . وذلك للاعتبارات التالية :

١ — حداثة العهد بالأصول والأساليب الإدارية المتطورة .

٢ — الافتقار إلى التخصصات والخبرات الدارسة والمتمرسة بتطبيقها .

٣ — الظروف البيئية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية المعوقة ابتداء لتطبيقها .

لذلك فإنه لن يتحقق ماننشده من تطوير إدارى أو تنمية إدارية أو ثورة إدارية ، أو إصلاح إدارى ، ما لم تبذل جهود جادة مكثفة ومستمرة لإعداد العناصر المتخصصة تأهيلا وخبرة تعليما وتدريبا فى شتى مجالات التنظيم والإدارة وعلى اختلاف مستوياتها الوظيفية ، فضلا عن تهيئة الظروف البيئية المواتية للتطبيق .

فمثلا لاجدوى من وضع قواعد تنظم تفويض السلطات طالما ظل الرؤساء الإداريون متعطشين إلى السلطة ، ولم يكن المرؤوسون على مستوى المسئولية أو درجوا على التهرب من تحملها . وكذلك الأمر بالنسبة لتنظيم الإدارة المحلية وغيرها من جوانب الإدارة العامة .

الفرع الثالث

التعاون العربي فى الدراسات الإدارية

لمست الدول العربية الأهمية البالغة لدور الادارة العامة فى تطويرها اقتصاديا واجتماعياً فسعت إلى تحقيق المزيد من التعاون بينها فى هذا الحقل الحيوى ، وهو ما تمثل فيما يعقد دوريا من مؤتمرات عربية للعلوم الادارية وإنشاء المنظمة العربية للعلوم الادارية .

المؤتمرات العربية للعلوم الادارية :

تبنت جامعة الدول العربية تنظيم عقد مؤتمرات عربية للعلوم الادارية[١] وقد عقد أولها فى دمشق سنة ١٩٥٧ وتناول موضوعين هما : مشروع اتفاقية لتكوين منظمة عربية للعلوم الادارية فى الدول العربية تتعاون مع المنظمات الدولية المعنية بهذه العلوم ، وموضوع التنظيم الادارى ، كما عقد المؤتمر الثانى بالرباط سنة ١٩٦٠ حيث عرض لدراسة الجهاز الادارى بمجموعه فى الدول العربية وبخاصة موضوعات التركيز وعدمه فى الادارة الحكومية ، ونشاط المؤسسات العامة وعلاقتها ببقية الادارة العامة ، ونظام التفتيش والرقابة على الادارات والمؤسسات العامة .

أما المؤتمر الثالث فعقد بالقاهرة سنة ١٩٦٥ . ومن بين ما طرح عليه موضوعات تحديد اختصاصات الوظيفة العامة وأثره فى حسن سير العمل فى الجهاز الادارى ، ووسائل رفع كفاية الادارة الحكومية . وخاصة فى

---

(١) سبق أن تولى قسم الادارة العامة بالجامعة الأمريكية ببيروت تنظيم عقد مؤتمرين عربيين للادارة العامة أولهما فى بيروت سنة ١٩٥٩ وثانيهما فى القاهرة سنة ١٩٥٥ ولكن رؤى وضعاً للأمور فى نصابها أن تعقد المؤتمرات العربية للعلوم الادارية فى كنف جامعة الدول العربية .

مسائل : ترتيب الوظائف وتدريب الموظفين وانتقائهم واختيارهم وتقويم الأداء والترقية والترفيع والتأديب ، والتنظيم وتنسيق الاجراءات وأساليب العمل ، وتوحيد المصطلحات الادارية ، والبلديات .

وعقد المؤتمر الرابع فى بيروت سنة ١٩٦٧ وعالج بعض جوانب الادارة المحلية ، وأهداف ووسائل الاصلاح الادارى ، وتنظيم وإدارة الأعمال فى القطاع العام .

وتناول المؤتمر الخامس المعقود فى الكويت سنة ١٩٦٩ بعض جوانب الاصلاح الادارى مثل الانحراف الادارى ، والرقابة على الدوائر الحكومية والمشروعات العامة . وطرق الترقية والتدرج والترفيع فى البلاد العربية ، وأجهزة أو مجالس الخدمة المدنية (دواوين الموظفين) فى الدول العربية ، ودور المواطن فى المساهمة فى العمل الادارى ، وتحديد مسئوليات واختصاصات رؤساء للوحدات الاقتصادية فى القطاع العام .

المنظمة العربية للعلوم الادارية:

هى إحدى المنظمات المتخصصة العاملة فى نطاق جامعة الدول العربية .

وقد استهدفت الدول العربية الأعضاء فى جامعة الدول العربية من إنشائها التعاون على تقدم العلوم الادارية والعمل على تحسين الجهاز الادارى فى الدول العربية والعناية بالعلوم والشئون المالية المتعلقة بالادارة .

وكان قيام المنظمة فى يناير (كانون ثان) سنة ١٩٦٩ بعد أن تم تصديق أربع دول عربية (الجمهوريه العراقية . الجمهورية العربية السورية ، الجمهورية العربية المتحدة ، دولة الكويت) على اتفاقية المنظمة التى وافق عليها مجلس جامعة الدول العربية بقراره رقم ١٧٥٤ بتاريخ ١٩٦١/٤/١ استجابة لتوصيات المؤتمرات العربية للعلوم الادارية .

أولا ــ أهداف المنظمة ووسائلها :

تنص اتفاقية إنشاء المنظمة العربية للعلوم الإدارية على أن الغرض من إنشاء المنظمة هو العمل على تقدم العلوم الإدارية ، وتحسين الجهاز الإدارى والعناية بالعلوم والشئون المالية المتعلقة بالإدارة . وتستهدف المنظمة بوجه خاص :

١ ــ دراسة الوسائل المؤدية إلى تحسين الإدارة فى الدول العربية ، ورفع مستوى موظفيها ، وترقية وسائل الإدارة العامة ، والأخذ بمبادىء الفن الإدارى .

٢ ــ التقريب بين النظم الإدارية فى الدول العربية تمهيداً لتوحيدها .

٣ ــ توحيد أسماء الوحدات ، والنظم الإدارية ، ومصطلحات العلوم الإدارية فى الدول العربية .

٤ ــ التقريب بين الدراسات الإدارية فى الجامعات العربية ، وتيسير الانتفاع بها فيما بين الدول العربية عن طريق تبادل المشتغلين بالعلوم الإدارية من أساتذة القانون العام ورجال الإدارة العامة .

٥ ــ دراسة النظم الإدارية العربية فى مختلف أدوار تاريخها والتعريف بها فى المجال الدولى .

والمنظمة فى سبيل تحقيق أهدافها الأخذ بالأساليب الآتية :

١ ــ جمع الوثائق اللازمة للبحث والدراسة ، وتزويد أعضاء المنظمة بما يطلبونه من بيانات . ولها أن تكون لجانا فرعية متخصصة لدراسة موضوع أو موضوعات معينة .

٢ ــ تيسير الوسائل لتشجيع الدراسات والبحوث العلمية التى تساعد على تقدم العلوم الادارية وعلى الأخص المتعلقة بوسائل الادارة العامة ونشاطها ، والعمل على نشر تلك البحوث والدراسات .

٣ ـ إنشاء المكتبات اللازمة لأغراض المنظمة ، وإصدار مجلة لنشر تلك الأبحاث والدراسات .

٤ ـ عقد الاجتماعات والمؤتمرات والندوات بين أعضاء المنظمة وإجراء الاتصالات اللازمة بينها .

٥ ـ التعاون مع الهيئات والمنظمات المعنية بالدراسات الادارية ، وتبادل المعلومات فى هذا الشأن .

٦ ـ العمل على إنشاء مراكز التدريب والتأهيل لموظفى الدول العربية .

ثانيا ـ اجهزة المنظمة :

تتكون المنظمة من الأجهزة التالية :

١ ـ الجمعية العمومية :

تتكون الجمعية العمومية للمنظمة من ممثلى الدول العربية الأعضاء فى المنظمة ومن ممثلى الهيئات العلمية المنضمة إلى المنظمة . وتعتبر الجمعية العمومية بمثابة السلطة العليا للمنظمة ، وتختص بوضع التوجيهات العامة لنشاطها ، وتقرير كافة الوسائل التى من شأنها تحقيق أغراض المنظمة .

وتعقد الجمعية العمومية للمنظمة دورة عادية فى يناير (كانون ثان) من كل عام إلا أنه يجوز دعوتها لدورة غير عادية بدعوة من المجلس التنفيذى أو بناءاً على طلب ثلث الأعضاء .

٢ ـ المجلس التنفيذى :

ويشكل من ممثلى الدول الأعضاء الذين ينتخبون رئيسه ونائبه .

ويقوم المجلس بوضع السياسه العامة التنفيذية للمنظمة وبإعداد مشروع ميزانية المنظمة والنظم الداخلية لها .

٣ ـ المدير العام :

يرأس الجهاز الادارى والفنى للمنظمة مدير عام يختار من بين كبار

المتخصصين فى العلوم الادارية . ويتولى المدير العام إدارة أعمال المنظمة ، وتنفيذ قراراتها ، ويمثلها لدى الهيئات والسلطات المختلفة .

٤ ـ الجهاز الادارى والفنى :

ويتكون من : مركز البحوث الادارية والمعهد العربى للعلوم الادارية والمركز العربى للاستشارات الادارية ومركز الوثائق الادارية وقسم العلاقات العامة وقسم الشئون المالية والادارية .

ثالثا ـ جهود المنظمة وانجازاتها :

بذلت المنظمة جهودا عديدة ومتنوعة فى مختلف مجالات العلوم الادارية مما لا يتسع المجال لحصره ، وحسبنا الاشارة العامة إليها فيما يلى :

١ ـ أصدرت المنظمة العديد من البحوث الادارية المكتبية والميدانية والمقارنة مما أثرى دراسات الادارة العامة العربية التى كانت تفتقر إليها منطقتنا العربية .

٢ ـ عقدت دورات تدريبية فى مختلف المجالات والمستويات الاداريه

٣ ـ زودت الدول العربية بما طلبته من معاونه ومشورة لتطوير أجهزتها الادارية .

٤ ـ تجميع ونشر الوثائق الادارية الخاصة بالخدمة المدنية والادارة المحلية وغيرها فى سائر الدول العربية .

٥ ـ مواصلة عقد المؤتمرات والندوات واللقاءات العلمية بين الخبراء والأساتذة المتخصصين فى مختلف مجالات الادارة كتدريس العلوم الادارية والموازنة والادارة المحلية ، وإدارة المؤسسات والمصارف والمستشفيات وغيرها .

٦ - إنشاء مكتبة تضم أحدث مراجع ودوريات العلوم الادارية من عربية وأجنبية .

٧ - إصدار «المجلة العربية للادارة» ربع سنوية ابتداء من يناير (كانون ثانى) سنة ١٩٧٧ كحلقة اتصال بين الفكر الادارى الحديث وبين العاملين فى مجالات الادارة بالعالم العربى .

والأمل معقود على المنظمة فى دعم التعاون العربى وحشد الكفاءات العربية فى مجالات العلوم الادارية ، وذلك بمساعدة الهيئات المعنية فى الدول العربية وخاصة الأجهزة المركزية للخدمة المدنية ومعاهد الادارة العامة التى كان لقيامها فى عالمنا العربى ابتداء من النصف الثانى لهذا القرن أثره البالغ فى النهوض بدراسات الادارة العامة ، والعناية بتدريسها كمادة علمية فى الجامعات العربية .

هذا فضلا عن إنشاء أقسام علمية مستقلة لها ببعضها مثل كلية الاقتصاد والادارة بجامعة الملك عبد العزيز بالمملكة العربية السعودية ، واستحداث دبلومات دراسات عليا متخصصة فيها كما هو الشأن فى كلية التجارة بجامعة القاهرة مع بداية حقبة السبعينات .

وقد كان للاهتمام بدراسات الادارة العامة العربية صداه فى ظهور رسائل الماجستير والدكتوراه فى بعض مجالاتها كالاصلاح الادارى والادارة المحلية . واهتمام بعض أساتذة الادارة العامة بدراساتها المقارنة فى مؤلفاتهم الحديثة .

إطار البحث ومنهجه

لما كانت الإدارة فى حقيقتها تنظيم نشاط بشرى جماعى هادف ،
ولما كان هذا التنظيم ينصب أساساً على النشاط البشرى موضوع دراسة
التنظيم الإدارى ، وكذا العنصر البشرى موضوع دراسة إدارة الأفراد .
ولما كانت أدوات هذا التنظيم تتمثل فى القانون والمال وهما يدخلان أصلا
فى الدراستين القانونية والمالية .

لذلك ستشمل دراستنا للإدارة العامة العربية المعاصرة القسمين الرئيسين
التاليين :

القسم الأول : التنظيم الإدارى الحكومى .

ويتناول فى أبواب ثلاثة : أصول التنظيم الإدارى ، التنظيم الإدارى
المركزى ، التنظيم الإدارى اللامركزى .

القسم الثانى : إدارة شئون موظفى الدولة .

ويتناول فى بابين : عمليات شئون الموظفين ، أجهزة شئون الموظفين .

ولما كانت دراستنا تعالج الإدارة العامة المقارنة على الصعيد العربى .
لذلك سوف نلزم من مناهج البحث فيها الاسلوب الوصفى التحليلى فى ضوء
الأصول العلمية المقررة .

وستشمل تطبيقات العربية النماذج المعبرة والتى تعكس الاتجاهات الحديثة
المعاصرة ، ولاسيما فى الدول العربية التى مارست بها الخبرة والتدريس فى
مجالات الإدارة العامة .

القسم الأول

التنظيم الإدارى الحكومى

GOVERNMENT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

تمهيد

نعيش اليوم فى عصر الحكومات الكبيرة التى تحرص على توفير أكبر قدر وأحسنه من الخدمات العامة للمواطنين تحقيقاً لرسالة دولة الرفاهية ، معتمدة فى ذلك على منظمات ضخمة تتزايد على مر الأيام مشاكلها الإدارية التنظيمية باتساع نشاطاتها وتنوعها . الأمر الذى جعل من دراسات التنظيم الإدارى وأبحاثه أدوات حية لمعالجة كافة مشاكل الإدارة الحديثة ، واقتراح حلولها بما يكفل حسن سير الأجهزة الادارية ، والنهوض بتبعاتها فى سرعة وكفاية واقتصاد .

ولقد عنيت الدول الأنجلوسكسونية بدراسة فن التنظيم الإدارى وأساليبه وأفردت له مادة دراسية خاصة عرفت باسم « التنظيم وأساليب العمل » Organization and methods of work ويرمز لها O. & M.

ويستخدم اصطلاح التنظيم للدلالة على نظام أو إجراء ، وهو بالمعنى الأول يفيد وصفاً للترتيبات الحالية لأجزاء كل ، ويفيد المدلول الثانى للتنظيم عملية تشكيل أو إعادة تشكيل العلاقات بين الأجزاء . وإذا كان مدلوله الأول يعنى وصف نظام معين ثابت فإن مدلوله الآخر يعنى النشاط التنظيمى ذاته وهو الجانب الحركى للتنظيم . ويغلب استخدام اصطلاح التنظيم بمفهومه الأخير وهو ما ينصرف إليه تعريف « فيفنر » للتنظيم إذ يصفه بأنه « تشكيل الأفراد والوظائف فى علاقة إنتاجية »(1) .

وستتناول دراساتنا فى الأبواب الثلاثة التالية : أصول التنظيم الإدارى على المستويين المركزى واللامركزى .

---

(1) يراجع مؤلفنا « الإدارة العامة » ص ٥ وكذا التعاريف التى أوردناها بمؤلفنا « نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة » ص ٣٧٣ ، ٣٨٤ .

الباب الأول

أصول التنظيم الإدارى

نعرض هنا الأصول العلمية للتنظيم الإدارى من خلال دراسة عملياته التاليـــة :

الفصل الأول

تخطيط العمل

التخطيط يعنى بوجه عام الإعداد للعمل ، فإذا ما تحددت أهداف منظمة ما تعين وضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها وتحقيقها ومن ثم فالتخطيط نوع من التفكير والسلوك الرشيد اللازم لمختلف نشاطاتنا الفردية الجماعية . إنه يستخدم فى كل حالة تدعو إلى العمل ، ومع أن أصول التخطيط واحدة إلا أن الخصائص التى يتسم بها النشاط موضوع التخطيط قد تلقى نوعاً من الغموض حول فكرته والتخطيط الإدارى كأسلوب تنظيمى للنشاطات البشرية الجماعية يشمل العمل والقوى العاملة . وسنقتصر هنا على تخطيط العمل. ونعرض فيما يلى لطبيعته ونطاقه وشروطه .

أولا ـ نظرية التخطيط :

يفيد التخطيط التحديد السابق لما يجب على الجماعة أن تنجزه وكيفية بلوغ أهداف المنظمة . وهذا لا يعنى أن التخطيط مقصور على المديرين فقط دون سواهم ولكن الآخرين يمارسون التخطيط أيضاً وأنهم يخططون لأنفسهم إلا أن المديرين يخططون عمل الآخرين . وهذا تأكيد لذلك المبدأ الأساسى والذى أثاره فردريك تيلور وهو فصل التخطيط عن الأداء . فعلى المتخصص

فى الإدارة إذن أن يخطط عمل الجماعة وأن يتخصص أعضاء الجماعة فى أداء عملهم المخطط ، ومما تقدم يتضح أن التخطيط يقوم على ثلاث أفكار رئيسية فهو يتم قبل العمل ويتم بواسطة إخصائى من أجل الآخرين ، ويساهم فى الجهود الجماعية . ونشير فيما يلى إلى الخصائص المميزة للتخطيط (١) .

١ — التخطيط تحديد سابق :

فالتخطيط فى المكان الأول تحديد سابق لأهداف مرغوبة ولكيفية تحقيقها ويعنى مقدماً بما ينبغى أن يؤدى وبكيف وأين ومتى وبمن يتم — تفصيلا وإجمالا — الإنجاز ، هذا ويجب توافر الوقت الكافى لإجراء التخطيط قبل ممارسة العمل ، إن عدم توفر الوقت اللازم للتخطيط من شأنه تعريض العملية الادارية للمصاعب وجعلها تحت رحمة الظروف .

لما كان التخطيط يجرى قبل العمل فإنه يتعين أن يبنى على قدر من التنبؤ والتقدير لما سوف ينطوى عليه العمل الذى سيستغرق أسابيعاً أوشهوراً أو حتى سنوات مقبلة . ونظراً لأن الظروف الحالية قد تختلف عما ستكون عليه فى المستقبل لذلك نجد البعض ينتقدون عملية التخطيط ويعارضون فكرته ، فبعض المديرين يفضل الانتظار حتى تدعو الحاجة إلى العمل قبل أن يفكروا كثيراً فى مشاكلهم مما يعرضهم للكثير من المخاطر التى تودى بالمنظمة .

ويعتبر التخطيط للعملية الإدارية من الاتجاهات الحديثة المرغوبة الملحة رغم أن المخططين يعلمون جيداً عدم استطاعتهم أحكام التنبؤ والتقدير السابق الدقيق . ولكن المخطط القدير يؤمن بأن التقدير الجيد أفضل من عدم وجود أى تقدير أصلا ، وأنه خير أن يكون لديه بعض الخطط وإن لم تبلغ الجودة المطلوبة بدلا من أن يباشر العمل دون أية خطط .

---

(١) يراجع : Elements of managerial Action : by Michael J. Jucius & William E. Schlender, 1965 : P. 47.

وجدير بالذكر أن التحديد السابق كما أسلفنا جانبين هما : الأهداف وأساليب بلوغ الأهداف ، ولكن ينبغى أن يتضمن التحديد السابق أيضاً العقبات والمشاكل التى سوف تعترض إدراك الأهداف ، وأن توضع الخطط لتجنب هذه المخاطر أو الحد منها على الأقل إذا كان ينبغى إدراك الأهداف .

٢ — **التخطيط عمل تخصصى :**

إن التخطيط يتم من أجل الآخرين بواسطة إخصائى . وباستثناء الشئون المالية — حيث عرفت الميزانية كتخطيط مالى — فإن التخطيط فى أى مجال ظل طويلا متروكا للصدفة وللظروف وللمرؤسين ولاتخاذ قرارات فورية دون ترو . ولم يكن هناك اتفاق على ضرورة التخطيط للعملية الإدارية حتى زمن « تيلور » بل إن وظيفة التخطيط بواسطة المديرين كانت مقصورة وفق التفكير السائد على الأعمال الصناعية إذ ساد فى هذا المجال الرأى القائل بأن العمال الذين يمارسون تخطيط أعمالهم من أسوأ المخططين فالعمال لا يضعون مستويات جيدة للإنتاج ولا يحددون الأسلوب الأفضل لإنجاز أعمالهم وهو ما تؤكده التجارب العديدة التى أجراها تيلور ورفاقه وأتباعه .

وقد استتبع ذلك بالطبع ضرورة إسناد التخطيط إلى شخص آخر هو المدير الذى عليه أن يفكر فى المستقبل والاعداد مقدما للعمل وتقدير ما سوف يكون عليه وصولا إلى تحقيق الأهداف والتخصص فى التقدير السابق لعمل الجماعة .

وقد أثير تساؤل حول ما إذا كان كل عامل يستطيع أن يخطط علاقاته مع العاملين الآخرين داخل المنظمة . إن التنسيق هو روح العمل الجماعى ، ومن ثم فإن التخطيط يجب — انطلاقاً من وجهة النظر هذه — أن يسند إلى متخصص هو المدير .

٣ — التخطيط يرتبط بالعمل الجماعى :

ينصب التخطيط على الجهود الجماعى ولذا ينبغى أن يزود بأسس العمل الجماعى وهو ما يقتضى البدء ببيان واضح عن الأهداف العامة والشخصية للجماعة . كما يتعين على الجميع معرفة فى أى الاتجاهات يتوقع انطلاق الجهود وهو ما يتم على أساس متين إذا ما اقترن التخطيط أيضاً بتحديد ما الذى سوف يؤدى وكيف وأين ومتى وبمن سيؤدى العمل ، وكذا تحسين التنسيق واستبعاد الازدواج وأخيراً إبعاد معوقات الجهود المنسق أو الحد منها .

ولذلك فإن التخطيط عمل إيجابى فى زيادة كفاية الجماعة ويسهم فى الجهود الجماعى بزيادة فاعلية وظائف الإدارة كالتنظيم والتوجيه والرقابة . فالتنظيم يتسم بالتخبط والاضطراب مالم تكن ثمة خطط أحسن إعدادها ، كما أن الرقابة سوف تستغرق جانباً كبيراً من وقت المدير إذا لم يكن قد سبق أن أجرى تخطيطاً جيداً للعمل . حقاً إن الوقت الذى يستغرقه التخطيط سوف يقلل من الوقت الذى تستغرقه وظائف الإدارة الأخرى .

ثانيا ـ نطاق التخطيط :

لما كان التخطيط فى أبسط مفاهيمه يعنى الإعداد المنظم للعملية الإدارية لذلك يتعين على المدير لكى تكون قراراته واقعية تأسيسها على قدر من توقعات المستقبل لأن العمل إذا تم وفق توقعات المستقبل يكون منظما وهادفاً وليس تحت رحمة الظروف المستجدة .

والتخطيط كأساس لتنظيم الوحدة الإدارية يشمل خمسة جوانب مختلفة هى ؟ تحديد الغرض والسياسة والإجراءات والتقويم والبرنامج .

والتخطيط بالنسبة للغرض يتطلب التنبه للغايات والأهداف ، ويرتبط تخطيط السياسة بوضع إرشادات وتوجيهات العمل . أما تخطيط الإجراءات

فيرتبط بتحديد الأساليب التى عن طريقها تتحقق النتائج المرجوة . ويعنى تخطيط البرنامج تجميع كل هذه فى خطة رئيسية لتنفيذ البرنامج أو لسير المنظمة كـكل [١] .

ونشير بإيجاز إلى كل من هذه الجوانب .

الأهداف:

لنفترض أنه ألقى على المنظمة عبء القيام بوظيفة أو خدمة جديدة عليها تحقيقها . فمثل هذه الخدمة أو الوظيفة إما أن يعهد بها إلى وحدة إدارية جديدة أو إلى وحدة إدارية قائمة فالخطوة الأولى تتمثل فى تحديد الخطوط العريضة للغايات والأهداف التى يجب أن تعمل المنظمة لبلوغها . ثم تقسم الوظيفة أو الخدمة إلى مهام رئيسية حسب أهميتها النسبية . أن طبيعة تعقد هذا الإجراء تتوقف إلى حد بعيد على أهمية وطابع المهمة المطلوب تنفيذها والذى يجب أن يكون على درجة كبيرة من العمومية والتجريد والاقتصار على الأصول الأساسية تاركاً للإدارة حرية تقدير وتحديد أوضاع التنفيذ بما يكفل حسن أداء الوظيفة أو الخدمة المستحدثة وبما يمكن الإدارة من مواجهة الظروف المتغيرة .

ويلاحظ أن مستوى التنظيم الإدارى (وزارة ، مصلحة ، إدارة عامة ، قسم) إنما يتحدد فى ضوء أهمية وطبيعة المرفق والخدمة المراد الوفاء بهما كاستثمار النفط أو تنمية السياحة أو الثروة الحيوانية أو الإصلاح الزراعى .

ومن أخطر المشاكل الإدارية التى تواجهها الدول النامية خاصة، التوسع فى إنشاء التنظيمات الإدارية تشبهاً بالدول المتقدمة والكبرى وبما لا يتناسب مع حجم وأهمية المرفق أو الخدمة المطلوبة والظروف الاجتماعية والاقتصادية للبلاد .

---

(١) يرجع : Graves. N. Brook, Public Administration, ina Democratic Society (New Yerk, 1950) p. 469 .

رسم السياسات :

عندما يتحدد ما ينبغي عمله فإنه يكون من الضروري تصميم كيفية الأداء، وذلك بوصف كيفية العمل والعاملين . وترتيبها فى حدود القوة العاملة والتسهيلات والوقت الممكن . ويجب أن تصاغ القرارات الهامة المتعلقة بالسياسة فى قالب عبارات عامة بالنظر إلى الأساليب الفنية التى — تستخدم لتحقيق الاهداف ، كذلك يجب وضع خطط للعمل ووحداته وفترات الأداء ، فإذا تم ذلك تعين توزيع القوى العاملة وفق خرائط للتوزيع وتوفير الأدوات اللازمة .

وكلما تقدم العمل نجد أن ثمة تعديلات ضرورية على ضوء ما يكشف عنه العمل القائم . وفى كلمات أخرى يجب على الإدارة أن تترجم أوجه النشاط المختلفة فى خطط معينة بتحديد كمية العمل مقدماً وتوزيعه وكذا المستفيدين من المرفق فى ضوء ما تحدد من أهداف والموارد المالية والقوى العاملة والمهارة الممكن استخدامها لإنجاز العمل .

ولإجراء أى تخطيط يتعين أن تزود هيئة التخطيط بالمعلومات الضرورية التى تتعلق أساساً بنوع وكمية العمل المطلوب والفترة المحددة لإنجازه والإمكانيات المالية والبشرية المتوافرة حالياً ومستقبلا .

الإجراءات :

إن تخطيط العمليات والوسائل لتحقيق النتائج المرجوة وتصميم إجراءات العمل يتم عن طريق استخدام الأبحاث وتحليل العمل وخرائط كمية العمل وقوائم الاستقصاء بتمثل الهدف العام لتخطيط الإجراءات فى زيادة كفاية الإنتاج ورفع الروح المعنوية بتوضيح الواجبات والمسئوليات وضمان الاتفاق على أنماط وأساليب مقبولة للأداء وتفهم العاملين فى كل المستويات

للأهداف أى الغايات المتوخاة من الأعمال المطلوبة منهم وعلاقتها بقرارات السياسة العامة .

ويلاحظ أن نواحى تخطيط الإجراءات متنوعة وعديدة إذ تشمل عمليات فحص التنظيم الإدارى. وإجراء بحوث تنظيمية شاملة لوحدة إدارية أو أكثر ودراسة البناء الإدارى . ومراجعة الأوامر والتعليمات وغيرها من الوثائق الخاصة بالتطبيق الإدارى وإبداء الرأى بالنسبة لنماذج المطبوعات الجديدة والمراجعة المنظمة للقائم منها وتحسينه .

التقويم :

يتناول التخطيط دراسة مدى التقدم فى نشاط المنظمة وهو ما يقتضى الاكثار من المعايير لقياس الانجاز وذلك بوضع أنماط لوحدة الإنتاج كماً ونوعاً وأساليب العمل ووضع التقارير لأغراض الرقابة . وأمثال هذه الضوابط والمعايير من شأنها إجراء تقويم دقيق للانجاز الحالى وتحديد مدى الاحتياجات للقوى العاملة مستقبلا .

كما يتطلب التقويم إعداد معايير كمية وإذا كان ذلك يبدو يسيراً بالنسبة لبعض العمليات ذات الطابع الإنتاجى الملموس فإنه يكون صعباً بالنسبة للخدمات والأعمال المعقدة التى تستغرق بعض الوقت مما يتعين معه استخدام أساليب فنية مناسبة للقياس . ويعتبر وضع معدلات للأداء حجر الزاوية فى وضع سياسة سليمة للأجور والرقابة والتقويم .

البرنامج :

أما تخطيط البرنامج فيتضمن تجميع كافة نواحى التخطيط الأخرى ، كتحديد الأهداف والغايات والسياسة والإجراءات وقياس الإنجاز فى خطة رئيسية لعمل الوحدة الإدارية ككل . ويأتى دور المدير فى معالجة المشاكل

العامة التى يثيرها تنفيذ خطة العمل كتمويل المصروفات وتحديد مكان العمل والمهمات والأدوات اللازمة .

وقد توضع خطة للإشراف وتوجيه العاملين وتنظيم رفع تقارير الإنجاز إلى الإدارة العليا والسلطات المختصة . وقد تكون هذه التقارير بشأن كمية الإنتاج وجودته وتتضمن بياناً لخصائص العمل المؤدى وأثره . ولهذه التقارير أهميتها وفائدتها فى تحديد الاعتمادات المالية على ضوئها .

كما يتطلب التخطيط التحليل المنظم لكل عملية ووظيفة على نحو يبين مختلف أجزائها والعناصر المكونة لها وعلاقتها بسائر العمليات والوقت الذى يستغرقه أداؤها . ومثل هذا التحليل يفيد فى بحث أحسن الوسائل لأداء كل عملية فرعية فى أقصر وقت وتحديد الوقت الضائع وما بين أجزاء العملية من ارتباط وتتابع .

ثالثا ـ شروط التخطيط :

عند تقويم عملية التخطيط الإدارى فى أية منظمة ومشروع يجب أن يوضع فى الاعتبار المقومات الأساسية للتخطيط الجيد[1] وذلك بمراعاة توافر الشروط الآتية :ـ

١ — يجب أن تشمل الخطة الحالة تفصيلا :

ينبغى أن تتضمن الخطة تحليلا الماضى إذا أريد أن يلقى البحث التاريخى الضوء على ما هو كائن حالياً ويتعمق فيه ويفسره ومن خلال هذا الإيضاح يمكن التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل . ومن ثم يتعين لكى تكون الخطة كاملة أن تكون تسجيلا الماضى وكاشفة للحاضر وتقديراً للمستقبل .

---

(١) يرجع : Catheryn Seckler Hudson, Organization and Management. (Washington, 1957) P. 111.

٢ — ينبغى عند اعداد خطط تقسيمها إلى أجزاء ثانوية :

ويعتبر ذلك من الأهمية بمكان خاصة فى مرحلة التنفيذ حيث تفوض وتوزع السلطة حسب احتياجات التنفيذ . إن تجزئة الخطط ضرورى ليتسنى بعد التفويض فى المهام إجراء تخطيط محلى بواسطة المستويات الأدنى فى التدرج الرئاسى الإدارى .

٣ — وجوب توافر المراجعة واعادة التقويم المستمرين للخطة :

إن الخطط كأى جانب آخر للادارة ليست ثابتة جامدة . إنها تشمل موضوعات حركية تقبل التغيير إذا مااقتضت التجربة وسير الأعمال والبحث ذلك . ومن ثم فإن مراجعة الخطط وإعادة تقويمها بصفة مستمرة ضرورة حيوية لوجودها ومسايرتها للواقع .

٤ — ضرورة مساهمة جهاز التنفيذ فى وضع وتعديل الخطط :

إذا كانت الخطط قد وضعت بواسطة هيئة تخطيط متخصصة دون تمثيل أو اتصال بالعناصر المنفذة فإن هذه الخطط تتعرض لمخاطر كبيرة وإن أقرتها المستويات العليا .

إن العناصر المنفذة فى هذه الحالة لا يكون لديها الحماس الكافى لتنفيذها إن المنفذ هو الذى يضفى على الخطة النجاح أو الفشل فى تطبيقها .

وإذا كانت الخطة موضوعة بمعرفة العاملين المنفذين دون الرجوع إلى الرئيس الإدارى للمنظمة فى أى من مراحل إعدادها فإنه يصعب إن لم يكن من المستحيل الحصول على إقراره لها عند الاقتضاء .

وكأى من جوانب الإدارة الأخرى العديدة نجد أنه بالنسبة لعملية التخطيط من يسهمون فيها يميلون إلى تفهمها وقبولها . أما أولئك الذين لم يشاركوا فيها فإنهم عادة لا يفهمون مضمونها بل يميلون إلى مقاومتها .

٥ — تضمن الخطة برنامج العمل المقترح :

غالباً ما تهمل الخطط جانب التنفيذ فيجابه الإدارى بوثيقة للتخطيط تفصل الأهداف والخطوط العريضة لتحقيقها ، ولكن بدون خطة للعمليات أو برنامج العمل . ففى مثل هذه الحالة تكون الخطة ناقصة .

٦ — أن تكون الخطة محددة ومرنة :

لكى تتوفر الثقة يجب أن تكون الخطة محددة بالنسبة لتقدير الوضع القائم والسير الإيجابى للعمل وتحديد الأهداف . ومن ناحية أخرى يجب توافر المرونة بما يسمح والتكيف وفق الأوضاع المستجدة المتطورة . وحتى الأهداف فى ذاتها ليست ثابتة إنها لا تتحدد مرة واحدة على الدوام .

٧ — استخدام اساليب يعول عليها فى التخطيط .

وسواء أكانت أساليب بحث فى جمع البيانات وتقديرها ، أو أساليب عقد اجتماعات مع الأطراف المعنية أو عمل جداول إحصائية أو خرائط ، فإنها يجب أن تسفر فى النهاية عن صحة الأساليب المستخدمة فالبحث السيء يؤدى إلى عدم سلامة الخطة .

٨ — احاطة من يناط بهم التنفيذ بالخطة :

ينبغى كما قلنا أن يسهم الأشخاص الذين يعهد إليهم التنفيذ فى وضع الخطة وأياً كان الأمر ففى حالة عدم توافر هذه المشاركة كلياً أو بالقدر الكافى يتعين قبل أن يطلب إلى المدير والعاملين معه تنفيذ الخطة أن يتوافر لهم الفهم التام الشامل لها . وبدون ذلك سيجهل هذا المدير حقيقة مهمته ، وهذا سيؤدى بدوره إلى أن يسيء مساعدوه التنفيذ .

وختاماً نشير إلى أن التخطيط فى الدول العربية أخذ شكل التخطيط المركزى للنشاطات الاقتصادية والاجتماعية تحقيقاً لمقتضيات التنمية الشاملة وتنهض

به أساساً لجان وزارية تعاونها وزارات للتخطيط . ويفتقر هذا التخطيط إلى المعلومات والإحصائيات الدقيقة نظراً لحداثة عهد هذه الدول بأجهزة الإحصاء المركزية وأساليبها الفنية الحديثة . كما يفتقر تطبيقه وفق تطلعاته إما إلى الإمكانيات المالية والمادية أو إلى الطاقات البشرية القديرة مما يعوق مسيرة التنمية بالمعدلات المنشودة . أما تخطيط العمل جزئياً وتفصيلا فى مختلف المستويات الإدارية فإنه لحداثته لم يتأكد بعد كسلوك وكنمط للتفكير الإدارى الرشيد .

الفصل الثانى
تكوين المنظمة

تمهيد :

تعكس دراسة تكوين المنظمات دراسة النظم التعاونية للجهود البشرية الجماعية . فهى خليط من دراسات العلاقات النفسية والاجتماعية والطبيعية والبيولوجية التى تشكل أبعاد وحدود هذا التعاون . وترجع مختلف جوانب المشاركة فى تفهم هذه البيئة المعقدة إلى مصادر عدة ، شأنها فى ذلك شأن أية دراسة أخرى مستحدثة إذ تصدر جهود المشاركين فيها أساساً عن هيكل الدراسات السابقة المرتبطة ، كدراسات النفس والاجتماع والطبيعة والأحياء ، فضلا عن الاهتمامات الخاصة للمشاركين فيها .

ويشير « اليكسيس » و « ولسون » بحق إلى أنه نظراً لأن دراسة السلوك التنظيمى Organizat ional Behavior لم يحظ حتى عهد قريب بالتنسيق اللازم ، فقد ظهرت بين حين وآخر بعض النظريات التى لم توفق فى تقديره . ولم يوجد أى اهتمام جاد للربط بين جوانبه العديدة بعضها ببعض وإدماجها فى نظرية عامة شاملة للسلوك التنظيمى إلا فى العشرين سنة الأخيرة[1] .

ويطلق اصطلاح « السلوك التنظيمى » على الدراسة العلمية الخاصة بتفهم

---

(١) يراجع Marcus Alexis & Charles Z. Wilson فى مؤلفهما بعنوان Organizational Decision Making طبعة سنة ١٩٦٧ ص ٣ . وهما يبرزان ثلاثة أنواع من الاتجاهات فى تطور الفكر التنظيمى بشأن تكوين المنظمة وهى : الاتجاهات الهيكلية Stractural approaches والاتجاهات التحفيزية Motivational approaches واتجاهات اتخاذ القرار Decisionmaking approaches ، وهى جميعاً فى نظرنا اتجاهات متعاونة فى تشكيل السلوك التنظيمى السوى .

ووصف السلوك البشرى فى بيئة التنظيم . إنها تنشد إلقاء الضوء على العامل البشرى المعقد فى المنظمات بصورة شاملة بإبراز أسباب هذا السلوك و نتائجه[١].

ويمكننا أن نميز بين اتجاهين رئيسيين للفكر التنظيمى فى تكوين المنظمة كتشكيل لممارسة للنشاط البشرى الجماعى . ويعول أول هذين الاتجاهين على التنظيم المادى للعمل متخذاً من الوظيفة بما تفرضه واجبات ومسئوليات وما تخوله من صلاحيات وسلطات محددة أساساً للتكوين الهيكلى الرسمى للمنظمة . أما الاتجاه الثانى فيعول على النظرة الإنسانية للعاملين متخذاً من تفاعلهم اجتماعياً وتحفيزهم سلوكياً أساساً للتكوين الاجتماعى غير الرسمى للمنظمة . وسنعرض فيما يلى بإيجاز لكل منهما .

الفرع الأول

التنظيم الهيكلى الرسمى

للوقوف على حقيقة اتجاهات وفلسفة التنظيم الهيكلى للمنظمة يتعين أن نعرض ابتداء لطبيعته ثم لنظرياته :

أولا — طبيعة التنظيم الهيكلى :

(١) مفاهيم التنظيم الهيكلى

ترجع أساليب التكوين الهيكلى للمنظمات إلى الكتابات الأولى لكل من « فيبر » و « تايلور » . وتتمثل السمة المميزة للتكوين الهيكلى للمنظمة فى التركيز على التدرج الرئاسى فى بناء المنظمة . فماكس فيبر كان من الأوائل الذين قدموا أسلوباً نظامياً لمواجهة مشاكل تصميم هيكل المنظمة إذ قدم عدة نماذج مثالية Ideal types للأنماط البيروقراطية التى تشخص متطلبات التكوين الهيكلى لتحقيق الإنجاز الكفء للمنظمات .

---

(١) يراجع « كيت ديفيز » فى كتابه « العلاقات الإنسانية فى العمل » : ديناميكيات السلوك التنظيمى طبعة ١٩٦٧ ص ٤ .

ويتمثل جوهر هذه الأنماط فى مفاهيم الترشيد والموضوعية والاستمرار فى المنظمة . فالترشيد فى نظر « فيبر » يعنى فروضاً جد بسيطة عن السلوك البشرى وحوافزه ، والارتباط الوثيق المباشر بأهداف المنظمة والترحيب بإطاعة التعليمات والالتزام بالعمل على مقتضاها .

هذا فضلا عن قيام العلاقات بين الأعضاء العاملين فى المنظمة على أساس موضوعى صرف وليس شخصياً impereonal ووفق التدرج الرئاسى للوظائف كما يتم إختيار العاملين بما يتلاءم والتكوين الهيكلى للمنظمة . مع التحديد الدقيق لمهام مختلف الوظائف الداخلة فى تشكيل المنظمة . على أن تخول السلطة وتناط المسئولية ووسائل إنجاز العمل بالوظائف ذاتها وليس بالعاملين .

فالتكوين الهيكلى يقوم على رأس متطلبات التنظيم الجيد لأنه التكوين الذى يكفل الوجود المستمر للمنظمة فى مواجهة التغيير . فالأفراد قد يتغيرون ولكن التنظيم الهيكلى يوضع ليبقى خدمة لأهداف معلومة أحكم تحديدها .

ولكن هل توجد قواعد للتكوين الأفضل للمنظمة ؟ إن هذا ماينا قشه « فيبر » بوجه عام منصرفاً إلى نماذجه المثالية لأنماط البيروقراطية وليس إلى نماذج محددة من المنظمات . هذا بينما اتجه « تايلور » واتباعه إلى تحديد أكثر بصدد التنظيم الهيكلى المعاصر . كما تعتبر جهود كل من « مونى » و « رايلى » فى هذا الخصوص امتداداً للهندسة الاجتماعية التى دعا إليها « تايلور »[1] .

(ب) مبادىء التكوين الهيكلى :

ركزت الأساليب التقليدية فى التنظيم الهيكلى على المبادىء المستندة أساساً إلى مجرد التقديرات والخبرة العملية أكثر من اعتمادها على الملاحظة الحقلية .

---

(١) يراجع « اليكسيس » و « ولسون » فى كتابهما « اتخاذ القرار التنظيمى » طبعة سنة ١٩٦٧ ص ٤ ، ٥ .

أو التجريب المعملى . فالغالبية من اتجاهات التكوين الهيكلى تبدأ بأفكار معينة بشأن تقسيم العمل وتدرج السلطة ونطاق الرقابة .

فمثلا تمخضت مبادىء تقسيم العمل عن أنواع التشكيلات الإدارية المعروفة والمهام المحددة لكل منها فى إنجاز النشاطات المطلوبة ، ويعتبر مبدأ التماثل الوظيفى مثلا نموذجيا لذلك . إذ يدعو إلى تجميع الوظائف ذات الطبيعة المتشابهة فى نفس الوحدة الإدارية .

وعلى هذا النحو أيضا مبادىء تسلسل القيادة والتوجيه ووحدة الأمر القائمة على فكرة تدرج السلطة ويتمثل الأساس الرشيد لهذه المبادىء فى أنه ينبغى أن يراعى فى تشكيل هيكل المنظمة الترتيب العمودى للتدرج الرئاسى المقترن بالسلطة والمسئولية فى انسياب من القمة إلى القاعدة . فمبدأ وحدة الأمر يقتضى أن يقوم المرؤوس برفع تقاريره إلى رئيس واحد فقط ، وواضح أن هذه القاعدة تحض على التمسك بالتنظيمات العمودية للتدرج الرياسى .

ويركز مبدأ نطاق الرقابة على مشكلة تحقيق توزيع كفء للمسئولية . فكم يكون العدد الملائم من المرؤوسين لتحقيق الإشراف الفعال للرئيس ؟ ثلاثة ؟ خمسة ؟ لقد اقترحت مواصفات وضوابط معينة يتحدد على مقتضاها عدد هؤلاء المرؤوسين . وأحيانا يصاغ هذا المبدأ بما يفيد أنه كلما ارتفع المستوى الرئاسى فى مدارج السلطة والمسئولية يفضل تقليل عدد المرؤوسين الذين يتبعون الرئيس ويرفعون إليه تقاريرهم مباشرة ، كما نوقشت فكرة تحقيق المزيد من التفاعل بين العاملين فى المستويات الدنيا .

هذه بعض مبادىء التنظيم الهيكلى الرسمى المستندة إلى القواعد الرسمية التى حفلت بها وأبرزتها مؤلفات « مبادىء الإدارة » فى مطالع الخمسينات من

هذا القرن[1] . ولعل من أبرز مظاهر الضعف فى الأخذ بهذه المبادىء أنها اتخذت أساسا شكل تعميات لا تستند إلى ملاحظات تجريبية ، بل غالبا ما تكون مبنية على محض تقديرات وتوقعات[2] .

ثانياً ـ نظريات التنظيم الهيكلى :

نشير فيما يلى لاتجاهات الفكر التنظيمى التقليدى بشأن التكوين الهيكلى للمنظمة ممثلة فى نظريات كل من فيبر وتايلور وموني ورايلى .

١ ـ نظرية فيبر :

تقدم نظرية « فيبر » مايعرف بالنمط البيروقراطى فى تكوين المنظمة باعتباره التنظيم الإدارى الكفء وتستند إلى المبادىء الآتية :

١ — التقسيم الواضح القاطع للعمل مع توزيع النشاطات بصورة ثابتة كواجبات رسمية .

٢ — الارتباط بين توزيع الواجبات والتدرج الرئاسى الإدارى الرسمى حيث تخضع كل وظيفة لإشراف الوظيفة التى تعلوها مباشرة .

٣ — نظام للقواعد والتعليمات .

٣ — تجريد السلوك فى العمل الوظيفى من الاعتبارات الشخصية .

٥ — تحديد المرتبات وفق المؤهلات الفنية مع تكوين سلك وظيفى ضمن التدرج الرئاسى[3].

---

(١) نخص بالذكر منها مؤلف « كونتز » و « ادونل » بعنوان Principlesof Management طبعة سنة ١٩٥٥ . وكذا مؤلف « تيرى » بنفس العنوان طبعة سنة ١٩٥٦ .

(٢) يراجع فى هذا المعنى أيضاً « الكسيس » و « ولسون » فى المرجع السابق ص ٦

(٣) يراجع Joyce Warham فى كتاب An Idtroduction to Administration for Social workera طبعة لندن سنة ١٩٦٧ ص ٢٨ .

وهو يرى أن هذا التنظيم البيروقراطى يقدم أقصى إمكانية للنهوض - عن طريق مبدأ التخصص - بالوظائف الإدارية وذلك طبقا لاعتبارات موضوعية بحتة ومن ثم يحقق الكفاءة الإدارية .

وتشكل المبادىء السابقة فى نظره ما يسميه السلطة البيروقراطية فى الحكومة الشرعية . وإن كان يعترف بأن مبدأ سلطان الوظيفة العامة الدائمة ذات الاختصاص الثابت لم يطرد الأخذ به على مر العصور كقاعدة تاريخية بل كان استثناء . وهذا ما يصدق على حد قوله فى التنظيمات السياسية الكبرى فى الشرق القديم وفى الامبراطوريات الألمانية والمغولية وفى التنظيمات الإقطاعية حيث كان الحكام فيها يتخذون تصرفاتهم الهامة على أساس الثقة الشخصية فى رفاق المائدة وخدم القصور ممن لم تكن لهم سلطة محددة ثابتة وإنما كانت تبدو بصفة عارضة فى كل حالة على انفراد (١) .

إن بيروقراطية فيبر تعتمد على التدرج الرئاسى المحكم والوثائق الرسمية المحفوظة والتى تشكل مع الموظفين ما يسمى فى الإدارة الحكومية العامة بالديوان ويقابله فى إدارة الأعمال الخاصة المكتب . والفصل التام بين المقر الرسمى للموظف وإقامته الخاصة، وعدم الخلط بين المال العام للحكومة والمال الخاص للموظف ، واعتبار الوظيفة تخصصاً مهنياً دائماً يتطلب إعداداً سابقاً مع التفرغ التام لمهامها دون استغلال ، وإضفاء المكانة الاجتماعية الممتازة على شاغلها .

والواقع أن نظرية فيبر تعكس ثقافته العريضة فى القانون والاقتصاد والاجتماع

---

(١) تراجع بحوث فيبر بعنوان « Essays in Sociology » والمترجمة إلى الانجليزية بمعرفة Gerth & Mills سنة ١٩٤٦ ، كما نشر Rowat فى كتاب المطالعات الذى أصدره بعنوان Basic Issues in Public Administration طبعة نيويورك سنة ١٩٦١ جزءا منها بعنوان The Nature and Advantages of Bureaucracy ص ٩٢ .

والتاريخ والسياسة وتفكيره كألمانى عاصر البيروقراطية الألمانية فى أزهى عصورها كطبقة اجتماعية ممتازة تدين بالولاء لحكم مطلق مستبد تستمد منه كيانها وتمارس باسمه ولحسابه سلطاتها . وهو انقضى مع اتجاهات التطوير الإنسانى الديمقراطى البيروقراطيات المعاصرة (١) .

٢ ـ نظرية تايلور :

تنسب إلى المهندس تايلور حركة الإدارة العلمية وإن لم يكن أول روادها فقد سبقه آخرون غير أن شهرتها ارتبطت باسمه وبدراساته للوقت والحركة وبكتابه الذى أصدره سنة ١٩١١ بعنوان « أصول الادارة العلمية » . إن أسلوبه العلمى فى إدارة القوى العاملة يتطلب تحقيق منطقية وتتابع خطوات سير كل عملية . ويمكن تلخيص أفكاره التنظيمية فى الخطوات التالية :

١ — ترشيد وتوصيف كل حركة تدخل فى تكوين أية عملية والتوصل إلى أفضل طريقة لأدائها .

٢ — اختيار أفضل الأشخاص ملاءمة للعملية .

٣ — تدريب الشخص بدقة على طريقة الأداء المفضلة المختارة .

٤ — قياس وتحديد الإنتاج المعيارى ومتطلباته التى تطبق على العملية (٢) .

٥ — دفع مكافأة إنتاج عن ذلك القدر من الإنتاج الذى يجاوز مستوى الإنتاج المعيارى .

---

(١) يراجع بحث **Warren G. Bennis** بعنوان **The Comming Death of Bureaucracy** والمنشور فى كتاب **Behavior in Organizations** وهو كتاب مطالعات أصدره **Anthony G. Athos & Robert E. Coffey** سنة ١٩٦٨ ص ٢٢٩ حيث عرض للعوامل المعاصرة التى تهدد تنظيم فيبر البيروقراطى .

(٢) يراجع **Hutchinson** فى كتابه بعنوان **Organizations : Theory and Classical Concepts** طبعة ١٩٦٧ ص ٧ .

٦ — ربط الأعمال المتماثلة بدائرة واحدة .

٧ — الأخذ بنظام الإشراف الوظيفي مما يؤثر على مبدأ وحدة الأمر والتوجيه (١) إذ يتعدد المشرفون كل حسب تخصصه الوظيفي .

٣ — نظرية مونى ورايل :

يقدم « مونى » و « رايلى » نموذجا للتنظيم الهيكلى السائد . ويقوم هذا التنظيم على أربعة مبادىء رئيسية هى .

١ — الأخذ بمبدأ التنسيق وهو ما يتطلب وجود السلطة والقيادة تحقيقاً لشمول العمل المشترك للفريق العامل وتكامله .

٢ — التدرج الرئاسى بتقسيم السلطة رأسياً وتكليف أقسام المنظمة بواجبات محددة . فهذا المبدأ يستند إلى القيادة والتفويض والتحديد الوظيفى وهو ما يطلقان عليه هرم الوظيفة والعمل .

٣ - التقسيم الوظيفى الأفقى للعمل على أساس التخصص النوعى .

٤ — الأخذ بالتنظيمين الاستشارى والتنفيذى وأولهما يقتصر على تقديم الرأى الفنى دون أن تكون له أية سلطة فى التنفيذ بينما يرتبط ثانيهما بالتحقيق المباشر للهدف وبملك الصلاحيات اللازمة لذلت وهذان التنظيمان مأخوذان أصلا عن الإدارة العسكرية (١) .

والواقع أن مبادىء ونظريات التنظيم الهيكلى سالفة الذكر تجد مصدرها التاريخى فى تنظيم الادارة العسكرية وكذا الإدارة الكنسية فى أوربا وقد تأثر بهما

---

(١) راجع Pfiffner & Sherwood فى كتابهما بعنوان Administrative Organization فى الفصل العاشر طبعة سنة ١٩٦٠ .

(٢) براجع لهما كتاب « The Principles of Organization » طبعة سنة ١٩٣٩ . وقد كانا من إداريى شركة جنرال موتورز بأمريكا فى أوائل الثلاثينات من هذا القرن .

رواد التنظيم الإدارى المدنى إلى حد بعيد ، وهو ما نراه ظاهراً بصفة خاصة فى مبادىء وحدة القيادة والأمر ، والتدرج الرئاسى ،والتنظيمين الاستشارى Staff والتنفيذى Liueو نطاق الرقابة وغيرها .

الفرع الثانى

التنظيم الاجتماعى غير الرسمى

للوقوف على حقيقة التنظيم الاجتماعى غير الرسمى ندرس ابتداء طبيعة هذا التنظيم ثم نبرز دوره وما يحققه من مزايا ينكرها أو يغفلها أنصار التنظيم الهيكلى الرسمى .

أولاً – طبيعة التنظيم الاجتماعى

(١) مفهوم التنظيم الاجتماعى :

يتضح من عرضنا السابق لنظريات التنظيم الهيكلى الرسمى أنها تفترض بل تفرض إطاراً ومساراً رسمياً مقيداً للسلوك البشرى والعلاقات الإنسانية فى المنظمة مما يصبغ ذلك السلوك وتلك العلاقات بطابع آلى موجه على النحو التـالى : —

١ — تركيز الاهتمام فقط بالعلاقات البشرية المرتبطة مباشرة بتحقيق أهداف المنظمة .

٢ — إزدياد فاعلية العلاقات البشرية كلما كان السلوك رشيداً ومنطقياً وسائراً فى خطوط اتصال معلومة وواضحة ، بينما تضعف فاعليتها مع ازدياد التأثر العاطفى .

٣ — يكون للعلاقات البشرية فاعلية أكثر بالتوجيه والالزام والرقابة مع

تقرير المكافآت التشجيعية والعقوبات الرادعة لتأكيد السلوك الرشيدة فى انجاز العمل [١] .

ولكن التكوين أو التنظيم الاجتماعى غير الرسمى يستند إلى التفاعل الاجتماعى Social interaction المباشر بين العاملين فى المنظمة بعيداً عن القيود الشكلية الرسمية سالفة الذكر . إن هذا التنظيم الاجتماعى يسعى عن طريق تنمية روح العمل الجماعى إلى إشباع حاجات العاملين كبشر مع تحقيق أهداف المنظمة فى نفس الوقت وهذا هو مفهوم العلاقات الإنسانية والذى يطلق عليه « ديفيز » فى مجال التنظيم الإدارى اصطلاح السلوك التنظيمى Organizational behavior ويعنى به ذلك الميدان العلمى الخاص بتفهم ووصف السلوك البشرى فى بيئة التنظيم .

إن مفهوم العلاقات الإنسانية الذى يستند إليه التكوين الاجتماعى للمنظمة ينطوى عند تحليله على عدة أمور : أولها التركيز على الأفراد أكثر من الاقتصاديات والآلات ، كما أن هؤلاء الأفراد يوجدون فى بيئة تنظيمية وليس فى التقاء اجتماعى عفوى غير منظم ويعتبر التحفيز مفتاح النشاط فى العلاقات الإنسانية للأفراد . فالمدير لا يقيدهم أو يدفعهم أو يسوقهم وإنما يساعد فى إطلاق وتوجيه مالديهم من دوافع داخلية أو حوافز . فالإنسان يستطيع بالتحفيز الخلاق أن يحقق إنتاجا يفوق مقدار ما يبذله من جهد عادى . كما ينبغى توجيه التحفيز نحو العمل الجماعى وهو ما يتطلب كلا من تنسيق العمل وتعاون القائمين به . ويتمثل التنسيق هنا فى تحقيق التوقيت والتتابع الفعال فى أداء النشاطات بينما يشير التعاون إلى ترحيب العاملين بالعمل معاً تجاه تحقيق الهدف [٢] .

---

(١) يراجع chris Argyais فى كتاب Interpersonal competence and Organizational Effectiveness طبعة لندن سنة ١٩٦٢ ص ٣٩ .

(٢) يراجع « كيت ديفيز » فى مؤلفه « العلاقات الإنسانية فى العمل » طبعة سنة ١٩٦٧ ص ٥ ومابعدها .

والواقع أنه عند سبر غور تكوين أية منظمة نلمس مستقراً خلف العلاقات الشكلية تنظيماً آخر مقنعاً ومعقداً للعلاقات الإنسانية والاجتماعية يطلق عليه اصطلاح التنظيم غير الرسمي وله تأثيره البالغ على نشاط المنظمة وانجازاتها .

ويشير « فيفنر » إلى أن دراسات الإدارة العامة أغفلت إلى حد كبير النظرية الاجتماعية للتنظيم غير الرسمي ويحاول أن يبرر ذلك ويفسره بقوله ربما لأن علم السياسة الذى تأثرت به دراسات الإدارة العامة تتبع المنهج التاريخى القانونى ، كما أن جانباً من اللوم فى نظره يقع على أولئك الذين أخذوا عن النموذج الصناعى نظرياته الآلية . هذا فضلا عن أن النظرية الاجتماعية جد حديثة إذ أن علوم الاجتماع والنفس الاجتماعى والأجناس تعتبر نسبيا دراسات حديثة فى برامج الجامعات . ومهما يكن فإنه لا يمكن إغفال هذه العلوم اليوم نظراً لأن مفاهيمها وأساليبها فى البحث أساسية لتفهم لماذا ينهج الأفراد فى المنظمة هذا السلوك أو ذاك [١] .

(ب) خصائص التنظيم الاجتماعي:

١ — يستند هذا التنظيم فى وجوده أساساً إلى العلاقات الشخصية الاجتماعية بين العاملين فى المنظمة وليس إلى سلطة أو قرارات رسمية . فهذا التنظيم تبرزه تلقائيا لقاءات أفراده المنظمة واجتماعهم سويا . إن التركيز فى التنظيم غير الرسمى على الأفراد وعلاقاتهم بينما يكون التركيز الهيكلى الرسمى على الوظائف بما تخول شاغلها من صلاحيات .

٢ — السلطة فى التنظيم الاجتماعى غير الرسمى تكتسب وتمنح من أعضاء الجماعة فهى أساسا غير مفوضة . ومن ثم فهى لا تتبع التسلسل القيادى

---

(١) يراجع مؤلفه بالاشتراك مع برستوس « الإدارة العامة » طبعة ١٩٦٠ ص ٢٢٦

الرسمى . إنها تستند من قبل الزملاء ولا تمنح من الرؤساء فى التدرج الرئاسى . وقد تعبر خطوط التنظيم الرسمى عرضاً إلى الدوائر الأخرى ولكنها تفترق عن السلطة الرسمية فى عدم الاستقرار ما دامت تخضع لمشاعر الأفراد .

٣ — القيادة فى التنظيم الاجتماعى غير الرسمى تعتمد على المقدرة الشخصية للقائد فى التأثير على سلوك وأفكار أعضاء المجموعة ولا يستند إلى سلطة قانونية تخوله إياها وظيفة رسمية . وتبرز القيادة غير الرسمية لاعتبارات عدة كالسن والقدم والمقدرة الفنية وهكذا تبعاً لتعدد المواقف فمثلا شخص يجيد الحديث يعهد إليه بطرح المشاكل الرئيسية على المدير وقد ينظر إلى زميل قديم كخبير فى شئون ومشاكل الوظيفة . والمفروض أن القيادة غير الرسمية تهيء للقيادة الرسمية الجيدة .

٤ — الاتصالات فى التنظيم غير الرسمى أقصر وأسرع بعكس الاتصالات الرسمية المقيدة بمسارات وأساليب رسمية تجعلها أطول وأبطأ .

٥ — الرقابة فى التنظيم غير الرسمى غير مفروضة ولكنها رقابة تلقائية تنبثق من الجماعة ومن حاجتها إلى الحفاظ على كيانها واستمرارها .

٦ — لما كان التنظيم الاجتماعى غير الرسمى يعتمد على الاتصال الشخصى وهو بطبيعته محدود لذلك فان حجم جماعات التنظيم غير الرسمى تكون صغيرة بالنسبة لتشكيلات التنظيم الرسمى الضخمة .

٧ — لما كان التنظيم غير الرسمى يقوم على اعتبارات شخصية بحتة ونظراً لأن الأشخاص متغيرون لذلك فان هذا التنظيم لا يتوافر له الاستقرار والاستمرار الذى للتنظيم الرسمى الهيكلى المستند إلى الوظائف الرسمية وصلاحيتها القانونية والتى لا تتأثر وجوداً وعدماً بأشخاص شاغليها وتغيرهم .

ثانيا — مزايا التنظيم الاجتماعى:

إذا كان للتنظيم غير الرسمى بعض المساوىء كمقاومة التغيير وتعارض

دوره مع أهداف المنظمة أحياناً ونشر الإشاعات ومجافاة سلوك جماعاته للسلوك الرسمى الواجب فإن لهذا التنظيم مزاياه التى لا يمكن إغفالها أو إنكار أهميتها إذا ما أحسن استخدامها . ونخص بالذكر منها ما يأتى :

١ — يتفق التنظيم الاجتماعى مع التنظيم الهيكلى فى إيجاد تنظيم عملى يحقق الإنجاز المنشود . ويفسر ذلك بأن الخطط والسياسات الرسمية لا تستطيع مواجهة كل مشكلة بالنسبة لوضع حركى فهى توضع مقدماً كما أنها لا تتوافر لها المرونة الكافية . ومن ثم يمكن مواجهة متطلبات الإنجاز على نحو أفضل بعلاقات غير رسمية يتوافر لها المرونة والتلقائية .

وقد كان دوبين Dubin أول من قدر هذا التكامل الضرورى بين التنظيم الرسمى وغير الرسمى إذ يقول إن العلاقات غير الرسمية فى المنظمات تفيد فى الحفاظ على المنظمة من التدمير التلقائى الذى قد ينتج عن الالتزام الحرفى بالسياسات والقواعد واللوائح والإجراءات الرسمية [١] .

٢ — التخفيف من أعباء المدير الرسمى لأنه إذا كان المدير يلمس أن المجموعة العاملة تعمل معه فى تجاوب فإنه لا يحس بحاجة كبيرة إلى إجراء مزيد من الرقابة على الأعمال للتحقق من أنها تسير على النحو الذى يراه . كما نجد أن ذلك يشجعه على تخويل الصلاحيات لثقته فى تعاون مجموعته معه . ومن ثم فإن معاونة التنظيم غير الرسمى تجعل المشرف يكتفى بالإشراف العام دون حاجة إلى أشراف دقيق .

٣ — تدارك ما قد يكون هناك من قصور فى قدرات المدير فإذا كان مثلا يفتقر إلى مقدرة تخطيط العمل فقد يساعده أحد أعوانه بصفة غير رسمية فى التخطيط ويساعده آخر بتقديم الاقتراحات وهكذا يعوض التنظيم غير الرسمى هذا القصور بما يحقق صالح العمل .

---

(١) يراجع مؤلفه **Human Relations in Administration** طبعة سنة ١٩٥٢ ص ٦٨ .

٤ — إضفاء الرضا والاستقرار على الجماعات العاملة نظراً لما يخلقه التنظيم غير الرسمى من شعور بالانتماء والأمان نتيجة قيام الصداقات الشخصية بين العاملين فى المنظمة كتنظيم غير رسمى .

٥ — يمثل التنظيم غير الرسمى قناة جيدة للاتصال السريع بين العاملين لذلك تعمد الإدارة الواعية إلى الاستعانة بهذا التنظيم لإرسال أنواع معينة من المعلومات إليهم .

٦ — يعتبر التنظيم غير الرسمى صمام أمان فى المنظمة بالنسبة لأية عقبات أو مشاكل وجدانية للجماعة العاملة . إن أى عامل غير سعيد ويحس أنه لا يستطيع التحدث إلى مشرفه فى أمره فربما استطاع التنفيس عن نفسه بالحديث فى هذا الخصوص مع زميله كصديق .

٧ وثمة ميزة أخرى يندر أن تلقى التقدير المناسب وهى أن وجود التنظيم غير الرسمى يحث المدير على أن يخطط ويتصرف بعناية ودقة تامة . لأنه يقدر موقف التنظيم غير الرسمى من أى تصرف غير مقنع إذ قد يعمد إلى نقده ومقاومته خلسة بطريق غير مباشر [١] .

---

(١) يراجع : عرض هذه المزايا « ديفيز » فى كتابه « العلاقات الإنسانية فى العمل » طبعة سنة ١٩٦٧ ، ص ٢١٨ — ٢٢٠ كما عرضها تفصيلا ، "George Strauss" "Leonard R. Sayles" فى كتابهما بعنوان Human Behavior in Organizatoins طبعة ١٩٦٦ ص ٨٣ وما بعدها .

الفصل الثالث

تشكيل العلاقات والاتصالات

تتناول دراستنا تشكيل علاقات العمل واتصالاته داخل المنظمة .

وهذه العلاقات قد تكون أفقية أو عرضية تتمثل فى علاقات العمل بين أفراد الجماعة الواحدة أو بين الجماعات العاملة بعضها وبعض ، وقد تكون هذه العلاقات رأسية أو عمودية بين المستويات الرئاسية أو بينها وبين الفريق العامل .

ويعالج تشكيل علاقات العمل فى المستوى الأفقى تقسيم العمل وتنسيقه ويشمل تنظيم علاقات العمل الرأسية تركيز العمل وتفويض السلطة .

وسنعرض فيما يلى بإيجاز لتشكيل علاقات العمل سواء أكانت أفقية أو رأسية وما تقتضيه من أنواع اتصالات :

المبحث الأول

علاقات العمل الأفقية

أولا — تقسيم العمل :

يتطلب كل مشروع كبير عدداً وافراً من العاملين للنهوض به ، وهم يحققون أحسن النتائج إذا كان بينهم تقسيم للعمل . ونظرية التنظيم قوامها تقسيم العمل وتنسيقه ومن المفيد أن نقف ابتداء على أسباب تقسيم العمل والتى ترجع أساسا إلى أن الأشخاص يتفاوتون فى الطباع والمقدرة والمهارة ويكتسبون مزيداً من الكفاية والمقدرة بالتخصص . كما أن الشخص الواحد لا يمكن فى نفس الوقت أن يتواجد فى مكانين أو يباشر عملين هذا بالإضافة

إلى أن مجال المعرفة والمهارة من الاتساع بحيث يتعذر على الشخص فى نطاق حياته المحدودة أن يحيط سوى بجانب يسير منها .

وعليه يمكن بالإدراك العادى والخبرة أن نلمس تحقيق ميزتين بالتزام هذا الأسلوب فى العمل أولها الاستفادة إلى أبعد حد بالمهارات والقدرات المتفاوتة فى العاملين وتشجيع زيادة التخصص وثانيها توفير الوقت الضائع فى تحرك العامل للحصول على الأدوات ومباشرة العمل على الآلات المختلفة .

ويلاحظ أن تقسيم العمل لا يطبق فقط حيث تستخدم الآلات والأدوات وإنما يطبق أيضاً حيث تستخدم المواد الخام وكذلك أوجه النشاط المعقدة كالدراسات العلمية والأعمال الفنية كالطب والهندسة والملاحة وغيرها .

أنواع التقسيم :

يجب على القائم بتقسيم العمل فى أى مرفق أو مشروع أن يقف على الحقائق التالية : —

١ — الهدف الرئيسى الذى يتغياه ويتمثل فى نوع الخدمة التى تقوم عليها كالتزويد بالمياه النقية أو مكافحة الجريمة أو توجيه التعليم مثل وزارة التربية.

٢ — الإجراءات المتبعة لتحقيق هدف المشروع كالهندسة أو الطب أو القانون أو التجارة مثل وزارة الصحة .

٣ — الأشخاص الذين يخدمهم المرفق كالمهاجرين أو المجندين مثل وزارة رعاية الشباب أو المغتربين ، أو الأشياء والسلع التى يعالجها المشروع كالبساتين أو الغابات مثل وزارة النفط والمعادن .

٤ — مكان أو نطاق أداء الخدمة كمحافظة أو ولاية أو إقليم معين .

إن ترجيح أى من التقسيمات السابقة سيترتب عليه حتما تجاهل العوامل الأخرى التى تحدد خصائص التنظيم ، وسنعرض فيما يلى لمزايا ومساوىء كل من التقسيمات السابقة .

(أ) التقسيم حسب الهدف :

يمتاز هذا التقسيم بأنه يربط جميع العمليات والتخصصات المتعلقة بتحقيق الهدف تحت رئاسة واحدة تكفل الاشراف عليها وتنسيقها حسب الهدف وإجراء الرقابة والإشراف على النحو الذى يكفل الوصول إلى هذا الهدف .

كما أن هذا التقسيم أقرب إلى مدراك الشعب إذ أنه ينظر إلى الأجهزة الإدارية والمشروعات بمنظار الخدمات المؤداه ، إلى النتيجـــة وليس إلى الإجراء أو نواحى التخصص . ومن خلال الخدمة التى تحققها الوحدة الإدارية ينظر الشعب إليها بعين الرضا أو السخط .

ويلاحظ أنه تكمن فى هذه المزايا المساوىء الآتية :

التنازع والتضارب فى العمل بين أصحاب التخصصات المختلفة داخل الوحدة الإدارية . فضلا عن عدم الإفادة من التقدم العلمى وأحدث أساليبه فى مجالات التخصص إذ يطغى تحقيق الهدف على عمق التخصص مما يؤثر على كفاءة الأداء .

(ب) التقسيم حسب الاجراء

وهذا التقسيم إذ يجمع بين العمليات الخاصة بنوع معين من المهارة أو الفن أو المهن يحقق المزايا التالية :

الإفادة إلى حد بعيد من التقدم العلمى والفنى فى مجال التخصص . والنهوض بالتخصص كسلك مهنى تخصصى من أعلى إلى أسفل للأطباء والمهندسين وغيرهم من الفنيين .

ولكن يؤخذ على هذا التقسيم الاهتمام بكيفية وإجراءات الأداء بدلا من التركيز على تحقيق الهدف . فضلا عن عدم قبول الرقابة الشعبية الديمقراطية بسبب اضطراد الانعزال الحر فى نتيجة لتسلط النزعة المهنية .

(ج) التقسيم حسب العملاء أو المواد :

يقتضي هذا التقسيم أن يجمع في إدارة واحدة بغض النظر عن نوع الخدمة المؤداة أو الأسلوب الفني المستخدم في أدائها أولئك الذين يتعاملون مع فريق معين من الجمهور أو يعالجون أشياء ومواد معينة كالمجندين إذ توجد إدارة خاصة بشئونهم الاجتماعية والصحية والتعليمية وكذلك نجد مخازن خاصة بسلع ومواد معينة كمخازن الأدوية أو الوقود أو السلاح .

ويمتاز هذا التقسيم بتبسيط وتنسيق الخدمة في صلتها بالمستفيد منها وزيادة المهارة في أداء الخدمة إذ تتركز الجهود في أداء خدمة بذاتها كما يتفادى التضارب والتكرار في العمل في حالة توزيع جهات أداء الخدمة الواحدة .

ولكن يؤخذ على هذا التقسيم إغفال مقتضيات التخصص المهني وما يحقق من كفاية الأداء . كما أن الوحدات التي تنشأ على أساس هذا التقسيم تتأثر بضغط المجموعة المستفيدة من الخدمة ومركزها السياسي أو الاجتماعي مما يؤدي إلى تغليب صالح فئة المستفدين على الصالح العام ومن ثم فإن قيام منظمات على أساس هذا التقسيم قد يميد عهود الطائفية والطبقات مما يتنافى مع الديمقراطية .

د) التقسيم الجغرافي:

كذلك نجد أن التقسيم الجغرافي الإقليمي وان كان يستجيب للاحتياجات المحلية بما يجعل الخدمة أكثر كفاية في تحقيق رغبات أهالي المنطقة أو أبناء الإقليم إلا أن التمادي في التقسيم المكاني قد يسيء إلى الوحدة الوطنية للدولة خاصة إذا كانت هناك عوامل انفصال جغرافية كجبال أو بحار .

ثانيا - التنسيق:

يعتبر التنسيق أهم جوانب العملية الإدارية وإذا استخدم بالكيفية الصحيحة ووفق النمط الإداري السليم فإنه يؤدي إلى النجاح الأكيد للعمل

الإدارى . فمع تقسيم العمل إلى عدة أعمال ثانوية سواء على أساس حجم العمل أو نوعه تظهر الحاجة الملحة إلى التنسيق للتأكد من أن العمل المقسم بين الأشخاص أو المجموعات المختلفة قد حقق النتيجة الشاملة المرجوة بأكثر الأساليب كفاية وبأقل قدر من الوقت والمال والجهد .

وسنعرض لأهداف التنسيق ثم لأساليبه .

(ا) أهداف التنسيق :

١ ـ تدارك التعارض فى الاختصاص :

ويهدف هذا النوع من التنسيق إلى تجنب ما يكون من تعارض أو تضارب فى الجهود بين مختلف وحدات المنظمة أو المنظمات المختلفة كتعارض عمل مصلحة المجارى مع عمل مديرية الطرق .

٢ ـ منع المنافسة

كما فى حالة تنافس القطاعات والوحدات المختلفة فى الحصول على نفس المصدر سواء أكان طبيعياً أو بشرياً أو مالياً كالأسمنت أو المهندسين أو العمالة الصعبة .

٣ ـ منع الازدواج :

كما فى حالة تكرار طلب وإعداد البيانات الإحصائية مما يقتضى تركيز جمعها فى جهاز واحد .

٤ ـ تدارك التفاوت فى الزمان والمكان:

وذلك باستخدام المصادر والخامات بالقدر الصحيح فى الوقت والمكان المناسبين كوصول معدات مصنع قبل إقامته أو إقامته بعيداً عن مصادر الخامات .

(ب) أساليب التنسيق :

التنسيق ضرورى سواء فى مرحلة رسم السياسة والتخطيط أو فى مرحلة

التنفيذ أو مرحلة المتابعة . ويمكن القول بصفة عامة أن تحقيق التنسيق يكون مجديا فى مرحلة رسم السياسة والتخطيط بواسطة هيئة وفى مرحلة التنفيذ بواسطة اجتماع سلسلة الرؤساء الذين لهم سلطة القيادة والتوجيه فى مختلف أقسام وأجزاء المنظمة وفى كل مستوى من مستويات الجهاز التنفيذى على حدة . ويعتبر مجلس الوزراء أعلى جهاز تنسيق فى الدولة كما يعتبر مجلس الإدارة أعلى جهاز تنسيق فى المؤسسة العامة أو الشركة .

وقد يتم تنسيق العمل عن طريق الرئاسات الإدارية بإصدارها ما يلزم من توجيهات وتعاميم بتنسيق العمل فى الإدارات والأقسام التابعة لها .

ويجب فى حالة ما إذا كان التنسيق بمعرفة لجنة أن يكون لها رئيس محدد حتى تضمن تقديمها لحلول حاسمة سريعة وليكون بمثابة حكم وله الكلمة النهائية فيما قد ينشأ بين أعضاء اللجنة من خلاف فى الرأى .

وينبغى أن يكون لجهاز التنسيق السلطة الكافية لتقرير ما يتبع من إجراءات لتحقيق التنسيق فى الموضوع المطروح عليه .

هذا ويتعين عدم المغالاة فى اتخاذ إجراءات التنسيق وأساليبه فى مختلف المستويات حتى لا يترتب عليها ربك الأداة الإدارية بدلا من تيسير أداء وظائفها فالتنسيق فى ذاته وسيلة وليس بغاية . لذا يجب استخدامه بالقدر اللازم فقط .

المبحث الثاني

علاقات العمل الرأسية

أولاً– تركيز السلطة :

نعرض لتركيز السلطة داخل الوحدة الإدارية أياً كان شكلها وتكوينها وموقعها[1] ، والتركيز فى هذا المجال يفيد حصر السلطة — بمعنى "قدرة على التصرف النهائى — فى رئاسة الوحدة الإدارية .

ويتوقف مدى التركيز على عدة عوامل نخص بالذكر منها ما يلى :

مسؤولية الرئيس الإدارى أمام سلطات أعلى أو أجهزة رقابية تجعله يتردد فى تفويض جانب من سلطاته إلى مرؤوسيه وخاصة ما ينطوى منها على قدر من التقدير .

كما أن كفاية المرؤوسين وقدرتهم على التصرف النهائى لها تأثيرها فى إقدام أو إحجام الرؤساء عن تفويض سلطاتهم إلى مرؤوسيهم : وكذا ثقة الرؤساء بأعوانهم من المرؤوسين .

ويلاحظ أن لتركيز العمل والسلطة فى المستويات الرئاسية المساوىء التالية :—

التأخير فى اتخاذ القرارات وإطالة الإجراءات وتعطيل الوصول إلى نتائج فى مختلف الشئون ، ومعاناة الرئاسات الإدارية لضغط العمل الرتيب التى تنوء بحمله فلاتتفرغ لمهامها الأصلية فى وضع الخطط والإشراف والتوجيه والرقابة. فضلا عن إشاعة السلبية وعدم الشعور بالمسؤولية بين العاملين مما يعوق انطلاق العملية الإدارية ويصمها بالتعقيدات المكتبية .

---

(١) وعلى ذلك يمكن أن يكون هناك تركيز سلطة فى الوحدات الإدارية التى تعمل بالمحليات ومن ثم يختلف التركيز Concentration عن المركزية Centralization الإدارية التى تعنى تركيز الوظيفة الإدارية فى أجهزة مركزية بعاصمة الدولة .

وقد ورثت الدول النامية ومنها الدول العربية تركيز العمل فى إداراتها العامة بمساوئه السابقة عن الإدارة الاستعمارية التى كانت أداة لحكم هذه الدول بطريق غير مباشر .

ثانيا — تفويض السلطة :

مع نمو حجم الوحدة الإدارية تشعر الرئاسة الإدارية بحاجتها الماسة إلى تخويل أو تفويض جانب من صلاحياتها وسلطتها إلى المستويات الأدنى . والتفويض يكون جزئياً وليس شاملا ولا يقتصر على العمل الإدارى بل يشمل العمل الفنى أيضاً .

وتتوقف درجة التفويض ومداه على حجم المنظمة ومرحلة نموها والرئاسات الإدارية فى القمة ونوع عناصر التنفيذ فى المنظمة .

فكلما كبر حجم العمل زاد تعقد المشاكل وتنوعها وزادت الحاجة إلى التفويض .

كما أن حاجة المنظمة إلى التفويض فى العمل تتفاوت تبعاً للمرحلة التى تمر بها ففى سنيها الأولى وعندما تمر بأزمة أو مرحلة التكوين فإنها تكون أحوج إلى تركيز العمل والتوجيه حتى تجتاز مرحلة النضال إلى الاستقرار . فإذا بلغت مرحلة الاستقرار فإن تفويض السلطة يغدو ضرورة لاستمرار نمو المنظمة .

كذلك إذا كانت الرئاسات الإدارية متعطشة إلى السلطة ولا تريد التحلل مما ألفته من تركيز فى العمل والتمسك به فإن الرئاسات سوف تقوم بنفسها بكل العمل وبذلك يكون التفويض فى هذه الحالة غير كاف وغير فعال .

شروط التفويض :

يتعين لكى يحقق التفويض أهدافه التنظيمية ، وتشكيل علاقات عمل رأسية سليمة أن تتوافر فيه الشروط التالية :

(أ) أن يكون التفويض جزئياً فى بعض الصلاحيات مع التحديد الواضح للصلاحيات موضوع التفويض ويحسن أن يكون ذلك كتابة . وهو مايقتضى وجود مواصفات معروفة وصلاحيات محددة لمختلف الوظائف على أساس تحليل دقيق لواجباتها واختصاصاتها . ووضع خرائط تنظيمية تحدد خطوط السلطة ومجرياتها وتوزيعها .

(ب) كذلك يجب ان يكون التفويض بالقدر الذى يسمح بالمراقبة الفعالة لمن فوضت إليه الصلاحية فتخويل الصلاحية لا يعفى مخول الصلاحية من المسئولية عن ممارســـة من خولت إليه لها فضلا عن مسئولية هذا الأخير .

ولا شك فى أن التفويض هو المنطلق الرئيسى لإعداد المشرفين والقادة .

المبحث الثالث

الاتصالات وأنواعها

(١) اهمية الاتصالات :

إن إجراء الاتصالات سواء أكانت رأسية أو أفقية له أثره البالغ فى تنمية علاقات عمل سليمة لذلك فإنه من الأهمية بمكان دراسة هذه الاتصالات فى مختلف الاتجاهات . كما تدل التجربة على الحاجة الماسة والمتزايدة إلى تنمية الاتصالات فى مختلف مراحل العملية الإدارية سيما مع اتساع وتنوع أنشطة المنظمة وبالتالى حجمها والقوى العاملة بها . فكل منظمة كبيرة تعول إلى حد بعيد على قيام علاقات داخلية بين العاملين واتفاهم الوثيق بينهم لتحقيق التوافق والانسجام المطلوب فى أنشطتها لبلوغ أهدافها الكلية المشتركة .

إن تنمية اتصالات ناجحة بين العاملين فى المنظمة فى مختلف المستويات من شأنه خلق علاقات عمل طيبة إذا أنها تساعد على الوضوح الفكرى بين سائر العاملين وأقسام ووحدات المشروع . فالتعليمات والتوجيهات الغامضة تعكس فكراً مضطرباً يعوزه الوضوح . والإدارى الذى ليس لديه فى ذهنه فكرة واضحة عن مفهوم السياسة العامة وأهداف وبرامج وهيكل المنظمة لا يستطيع أن ينقل صورة واضحة عنها إلى أذهان الآخرين ومن ثم يعتبر معوقا لانطلاق العملية الإدارية نحو تحقيق أهدافها المنشودة .

كذلك يتعين أن تشرح القرارات بدقة لهؤلاء المنوط بهم تنفيذها . وقد يعرف الشخص ماذا يريد ولكنه لا يستطيع التعبير عن نفسه . إن أى قرار مهما كانت سلامته وقيمته لا يحقق النتائج المرجوة منه إذا سىء تبليغه للمنفذين وتبنى القرارات ذاتها على ما يتم من اتصالات بالمصادر المختلفة وما تستقبل من بيانات ومعلومات تستند إليها فى اتخاذها . كما أن ما يقدمه المرؤوسون والمساعدون من معلومات وتقارير عن مدى التقدم فى العمل إلى الرؤساء يتخذ شكل اتصالات شفوية أو تحريرية .

وفى الاتصالات التحريرية قد يستخدم الشخص كلمات خاطئة أو يستعمل تعبيرات تثير غموضاً حول المفهوم الحقيقى ، كما يحدث أحياناً خلط من هذا القبيل بسبب قصور الاتصالات الشفوية . وقد تثور الصعوبة بين أطراف الاتصال الشفوى كلهم أو بعضهم بسبب سوء الاتصالات وعدم توفر الدقة فى الاستماع . وكل هذه الأمور جوهرية فى المناقشة السابقة على عملية اتخاذ القرارات. ولذلك فإن ثمة ارتباط جد وثيق بين الاتصالات واتخاذ القرارات.

ولما كانت الاتصالات تكشف أساساً عن العلاقات الداخلية المتبادلة فإن دراسة نمط الاتصالات فى أى منظمة تكشف عن دور كل من العاملين. وتأكيداً لذلك لنفرض أن هناك ملاحظاً فى أحد المصانع تقوم بملاحظته

فى العمل فماذا نرى ونسمع ؟ إننا نراه ينتقل بين العمال أمام الآلات يجيب على أسئلتهم واستفساراتهم ويكشف لهم ما قد يقعون فيه من أخطاء وأسبابها ويوجههم لتداركها . كما نجده جالساً إلى منضدته يضع تقارير أو يدون سجلات للعمل . فنحن نرى أن له نوعاً معيناً من المهام والأنشطة المحددة ، وأنه يتعامل مع أشخاص معينين فى المنظمة دون غيرهم ، إنه يتوجه إلى أشخاص بذواتهم ويتحدث إليهم ، إنه يتلقى أوامر من رئاسته ويبلغها فى شكل أوامر إلى مجموعته العاملة . فهذه هى الاتصالات إنها تفاعل بين أفراد معينين دون سواهم .

وإن هذا الاتصال بين شخص وآخر غالباً ما يأخذ صورة معينة ، من الرئيس إلى الملاحظ ومن الملاحظ إلى العمال ، وبين الملاحظ وزملائه الملاحظين الآخرين إن الملاحظ مركز فى حلقة الاتصالات .

(ب) أنواع الاتصالات :

ويمكن تقسيم الإتصالات من حيث اتجاهاتها إلى ثلاثة أنواع : الهابطة والصاعدة والجانبية . ونناقش كلا منها فيما يلى : —

١ — الاتصالات الهابطة :

وهى تشمل التوجيهات والمكاتبات الصادرة عن قمة التدرج الإدارى فى المنظمة والتى تنقل تنازلياً على طول خط السلطة متخللة مختلف المستويات الإشرافية حتى تصل إلى قاعدة التدرج الإدارى حيث العاملين المنفذين . وكان الاتجاه التقليدى فى الإدارة يعنى بهذا النوع من الاتصالات إذ يجعلها فى موضع يمكنها من الانفراد باتخاذ قرارات تهم العاملين ، وأنه بمجرد صدور القرار يسير طبيعياً تنازلياً فى يسر ودون أية عقبات من المنفذين أنفسهم . فالقمة الإدارية تملك السلطة المطلقة ومن ثم فهى تملك وسائل حمل العاملين على تنفيذ قراراتها .

ولكن تجارب « هوثورن » السلوكية والاجتماعية فى هذا الصدد كشفت عن أن الاتصالات الهابطة ليست بهذه السهولة والبساطة . فالقمة الإدارية لا تستطيع إصدار قرارات مقبولة من المستويات التنفيذية ما لم تبدأ بتشجيع هذه المستويات على الاتصالات الصاعدة أى بنقل آرائهم ومعلوماتهم إلى المستويات الأعلى بمعنى إجراء اتصال عكسى .

ويلاحظ أن الاتصال الهابط فى المنظمات الكبيرة على درجة من الصعوبة إذ يتعين أن تنزل الأوامر متخللة العديد من المستويات الوسيطة قبل بلوغها نقطة التنفيذ ، ومن ثم فإن احتمالات سوء الفهم تكون أكبر بسبب مرورها بأشخاص عديدين ، ومما يضاعف هذه الصعوبة افتقار المنظمة إلى اتصالات صاعدة إذ تصبح الأوامر غير واقعية وتواجه بمقاومة العاملين لعدم مساهمتهم بأفكارهم ومعلوماتهم فى اتخاذها .

٢ - الاتصالات الصاعدة :

رغم انقضاء عدة سنوات على تجارب « هرثورن » السلوكية فإن القليل من المنظمات هو الذى استطاع حقاً وضع نظم فعالة للاتصالات الصاعدة المارة من أدنى المستويات الرئاسية إلى أعلاها . ولا يخفى أن هناك عوامل عدة تؤثر على إجراء مثل هذه الاتصالات وفاعليتها كبعد المسافة بين أطراف الاتصال وتعدد مستوياته واتجاهات الرئاسات الإدارية ومركز المستويات الدنيا والتقاليد الإدارية الشائدة .

فالعاملون الذين تفصلهم مسافات كبيرة عن مصدر السلطة فى قمة المنظمة يجدون صعوبة فى الاتصال الصاعد . فضلا عن أن تعدد المستويات الرئاسية المتدرجة يجعل من الصعب على مستويات التنفيذ تصعيد أفكارها ومعلوماتها بالوضوح الكافى إلى القمة الإدارية لا سيما مع إعمال قاعدة الاتصال عن طريق الرئيس المباشر وخاصة إذا كانت مستويات التنفيذ تثير المشاكل

والصعوبات التى تحوط التنفيذ وعلاجها ومع تعمد بعض الرئاسات إلى إعطاء القمة الإدارية صورة مضللة عن سير العمل على ما يرام متناسية أنها تسىء بذلك إلى العمل الوطنى والإنتاج القومى وربما شجع على ذلك ضيق بعض قيادات الإدارة العليا بما يثار من مشاكل وعقبات التنفيذ فى العمل والتصدى لعلاجها وحسمها فى حينها .

ولذلك يتعين تيسيراً للاتصالات الصاعدة تنظيم لقاءات مباشرة بين مستويات الإدارة والتنفيذ سواء فى المكاتب أو ميادين العمل والتخفف فى هذه اللقاءات ما أمكن من التقاليد الرسمية المتزمتة التى لا تسمح بالكشف بالصراحة الواجبة — عن حقيقة سير أعمال التنفيذ بالوضوح الكافى لضمان سلامة هذا النوع من الاتصال وبذلك نحقق جماعية القيادة .

٣ — الاتصالات الجانبية :

ويقصد هذا النوع من الاتصالات الذى يتم بين العاملين فى نفس المستوى الرئاسى أو بين عاملين ينتمون إلى مستويات مختلفة ليست بينهم علاقات الرؤساء بالمرؤوسين ولا ينتظمهم خط سلطة واحد ، وكثيراً ما تتم الاتصالات الجانبية بين منظمة أو إدارة وأخرى ولا تقتصر على العلاقات الداخلية أو الإدارة الواحدة . ويحسن استخدام اصطلاح اتصالات جانبية بدلا من اتصالات أفقية لتشمل كل صور الاتصال العرضى .

ويلاحظ أن النظرية التقليدية للتنظيم كانت تتجاهل الاتصالات الجانبية ولا تعتد بغير الاتصالات الرأسية التنازلية وهو ما يتضح من خرائط التنظيم الهرمى التى تعنى بإبراز خط السلطة والتدرج الرئاسى وإغفال الاتصالات العرضية .

وللاتصالات الجانبية أهميتها فى تحقيق التنسيق بالنسبة لأغراض المنظمة ونشاط العاملين فيها كفريق متكامل . بينما كانت النظرية التقليدية للتنظيم

ترى تحقيق هذا التنسيق بموجب أوامر رئاسية عن طريق الاتصال الهابط على طول خط السلطة . ولا يتسنى للرئاسة أن تحقق التنسيق الفعال عن طريق الاتصالات الرأسية الهابط فقط دون اتصالات عرضية جانبية تحقق التعاون الفعال بين الجميع كفريق متكامل لتحقيق الهدف المشترك .

والاتصالات الجانبية أصعب من الاتصالات الرأسية الصاعدة لأنه في هذه الاتصالات الجانبية يقتضى الأمر تحقيق التوافق بين مجموعة من العاملين أو رؤساء وحدات إدارية وهو أمر ليس من السهولة بمكان . إن التقسيمات والتخصصات المختلفة فى المنظمة تخلق أنواعاً متنوعة من الولاء فى داخلها مما يشكل عقبة فى سبيل تحقيق الاتصالات الجانبية والتعاون بينها . ويؤدى إلى إطالة الإجراءات وتعقدها وضياع الوقت والجهد والشكوى من البيروقراطية بسبب هذه التقيدات المكتبية والذى يرجع أساساً إلى عدم توفير المرونة والبساطة فى الاتصالات العرضية الجانبية كذلك فإن هذه الاتصالات إذا تمت لا تتم بالسرعة اللازمة على نحو ما يحدث فى الاتصالات الهابطة حيث يكون للسلطة تأثيرها فى تحقيق سرعة الاتصال الرأسى .

ولكن ما السبيل إلى تحقيق اتصالات جانبية وعرضية أفضل ؟ إن تحقيق ذلك يتطلب هيكلا تنظيمياً سليما ووضوحاً وانضباطاً فى تحديد الاختصاصات والمسؤوليات . وكذلك تحقيق وحدة المنظمة عن طريق الهدف ، وهذا يعنى أن العاملين فى مختلف المستويات يعملون معاً على نحو أفضل إذا تولى قادة المنظمة الشرح الواضح لأهمية برامج المنظمة ومساهمتهم فى تحقيق الهدف المشترك واتجهوا بولائهم نحو المنظمة .

الفصل الرابع

تحديد الإجراءات

يعنى تحديد الإجراءات بيان خطوات العمل والأصول الواجبة الاتباع فى إنجازه . ولا شك فى أن الصفة التنظيمية للعمل تقتضى أن يتم هذا العمل وفق خطوات محددة معروفة وأصول مرعية تستهدف إنجازه بسرعة وكفاية واقتصاد . فالإجراءات هى سبيل الإنجاز الكفء لمختلف الأعمال بما يحقق أهدافها وفق الخطة الموضوعة . وسنعرض فيما يلى لطبيعة الإجراءات ومشاكلها ثم لدراسة العمل وإجراءاته .

الفرع الأول

طبيعة الإجراءات ومشاكلها

أولا - طبيعة الإجراءات :

يطلق اصطلاح الإجراءات **Procedures** على مجموعة الأصول والقواعد المرعية فى ممارسة مختلف النشاطات بالمنظمة . وقد درج الفلاسفة منذ أقدم العصور وخاصة الساسة ورجال الدين على وضع إجراءات الممارسة لمختلف الأعمال ، هذه الإجراءات التى ارتقت فى الحقل الدينى إلى مستوى الطقوس المقدسة .

ومع اتساع وتنوع نشاطات المنظمات المعاصرة فى نطاق الخدمات والأعمال تزداد الحاجة إلى ضبط إجراءاتها بما يحقق الانجاز الكفء الهادف المسئول . فالإجراءات وسيلة تحقيق هذا الإنجاز ، وهو ما ينبغى أن يتوخاه تصميمها وتحديدها . إنها تشكل فى مجموعها خطوات الإنجاز وتضبط مساراته نحو تحقيق أهدافه .

ويرى «والدو» أن للإجراءات خصائص ثلاث تتمثل فى تكرار التصرفات

على نحو محدد معلوم وبصفة اعتيادية ، وتنسيق الجهود فى كل أكبر شامل محتويها ، كما أنها تبغيا الحفاظ على سير المنظمة وبلوغ أهدافها [١].

وإذا كان التنظيم يعنى فى مفهومه الحركى تشكيل العلاقات بين مختلف النشاطات البشرية فى المنظمة فإن الإجراءات هى باعثة الحياة فى تشكيل هذه العلاقات إنها تحكم علاقات العمل الرتيبة فى المنظمة سواء أكانت هذه العلاقات داخلية بين العاملين بعضهم وبعض وعلى اختلاف مستوياتهم الوظيفية ، أو علاقات خارجية مع جمهور المتعاملين مع المنظمة والمستفيدين من خدماتها .

والإجراءات أداة الحفاظ على النظام وتحقيق الانضباط والاستمرار فى الأداء وتحديد المسئولية ورقابة الإنجاز فى الإدارة العامة . فهى تكفل المزيد من الرقابة على الدوافع الشخصية لتصرفات الموظفين، والاستيثاق من أن تصرفاتهم الرسمية وإن أمكن التحقق من أن ولاءهم الخاص يتفق والأهداف التى تتوخاها السياسة العامة ، فضلا عن تأكيد المساواة فى المعاملة وهى من القيم البالغة الأهمية بالنسبة لسائر المواطنين .

وتعنى الإجراءات فى مفهومها القانونى مجموعة القواعد الملزمة الضابطة لسير العمل فى المنظمة ، إنها أنماط السلوك التى تحددها الإدارة لضبط تصرفات العاملين ويتعرض مخالفوها للجزاءات الإدارية .

وقد ينظر إلى الإجراءات باعتبارها الأعمال التى تتسم بطابع التكرار ، ومن ثم فهى تمثل العادات والأعراف الإدارية وتضفى طابع الرتابة والاستقرار على أعمالها اليومية ، إنها تجسم وتشكل إلى حد بعيد طابع التنظيم وخصائصه .

ولتحديد إجراءات العمل أثره البالغ فى تيسير أو تعقيد إنجازه ولطالما

---

(١) يراجع له بحث "Government by Procequres" المنشور فى كتاب المطالعات الذى أصدره « ترماركس بعنوان» "Elements of Public Adm nistration" ١٩٤٩ ص ٣٨١ .

اتخذت البيروقراطية من الإجراءات المطولة سلاحاً تشهره فى وجه الجماهير كمظهر لتحكمها فى شئونها . وهو ماينم عن نزعة تسلطية كريهة عفى عليها الزمن بتأثير الاتجاه السائد نحو التطوير الإنسانى الديمقراطى للبيروقراطيات المعاصرة باعتبارها خادمة الجماهير لاحاكمة لها . وهو ما اقتضى الأخذ بدراسات تحسين وتبسيط إجراءات العمل .

ومما تقدم يتضح أن الإجراءات أدوات ضرورية وحيوية للتنظيم الإدارى . ولكنها إذا أسيء استخدامها وتفسيرها تغدو أدوات طيعة للانحراف والجمود فى الإدارة العامة .

ولعل من مظاهر سوء استخدام الإجراءات اعتبارها هدفاً فى ذاتها لامجرد وسائل لضبط إنجاز العمل بما يحقق أهدافه . وإنها ليست بديلا عن التقدير الإدارى أو معطلا للمبادأة والتفكير الرشيد .

وكثيراً ماتلوذ البيروقراطية بإجراءات العمل دفاعاً عن نفسها ضد مايوجه إليها من انتقادات مصدرها تعقيداتها المكتسبة مما يتعين معه إخضاع هذه الإجراءات للفحص والدراسة العلمية المستمرة بغية تطويرها بما يجعلها أكثر حركية وتبسيطاً .

وأخيراً يجب أن نميز بين إجراءات العمل وأساليبه methods ، فأسلوب العمل يعنى بوجود طريقة أفضل لأدائه بوضع أنماط ومستويات هذا الأداء وإذا كان أسلوب العمل بهذا المعنى قد عرف كممارسة منذ أقدم العصور فإن إزدهار حركة الإدارة العلمية فى مطلع هذا القرن قد أحدث ثورة فى تحسين أساليب العمل بإحلال الأساليب العلمية محل التخمين ومباشرة المحاولة والخطأ وظهرت دراسة العمل Work Study التى عرفت ابتداء فى الإدارة الصناعية ، واتجهت الإدارة العامة إلى الأخذ بها حديثاً .

ثانيا – مشاكل الإجراءات :

(ا) الشكلية :

تؤدى المبالغة فى إجراءات العمل إلى وصمة بالشكلية formalism أى إحاطة العمل بالمزيد من الإجراءات والقيود التى لاتستند إلى مبرر معقول أو مقبول مما يعوق الإنجاز ويعرقل مسيرته . وهو مايطلق عليه اصطلاح (Red Tape) أى الشريط الأحمر نسبة إلى الشريط القرنفلى الذى كانت تربط به الوثائق الرسمية انتظاراً لاجتيازها سلسلة طويلة من الإجراءات قبل البت فيها .

لذلك فإن أغلب الانتقادات التى توجه إلى أجهزة الإدارة العامة مثارها أصلا تعقد الإجراءات المنطوية على المبالغة فى الحذر وعدم الثقة بالأفراد وهو مايؤكده تعدد المراجعات وصعود المعاملات البسيطة إلى المستويات الإدارية العليا .

وربما تفسر هذه الشكلية بالرغبة فى إضفاء صفة المشروعية على العمل بتقييد صلاحية الموظف فى التصرف اتقاء مظنة أى انحراف قد تؤدى إليه السلطة التقديرية . وبذلك تضمن هذه الشكلية الموضوعية والمساواة فى معاملة المواطنين .

كما أن اتجاه الرقابة إلى التركيز على شكليات الأداء يشجع الموظفين على التزامها دون مقتض بل وعن غير اقتناع بضرورتها مؤثرين سلامة تصرفاتهم من وجهة نظر هذه الرقابة .

(ب) الورقية :

وهى المبالغة فى استخدام المكاتبات والمحررات excess paper work والنماذج forms المطبوعة والاعتماد على الاتصالات الكتابية وحدها فى تسيير سائر الأعمال مما يؤدى إلى بطء الإنجاز وافتقاره إلى الفاعلية والسرعة التى يتطلبها هذا العصر . ويرجع ذلك إلى عدة أسباب نذكر منها مايلى :

١ — سهولة استحداث السجلات والنماذج دون رقابة .

٢ — ضعف الإشراف مما يشجع على إنشاء السجلات والنماذج دون علم الرؤساء .

٣ — الافتقار إلى التخطيط المفصل للعمل مما يجعل إنشاء هذه السجلات متروكا لمحض رغبة الموظف .

٤ — عدم وجود حساب تكاليف للأعمال الكتابية بالنسبة لما تحققه من فوائد .

٥ — عدم الإحاطة بأهداف الإجراءات أو نسيان الغاية من وجودها مما يؤدى إلى الإبقاء على هذه الإجراءات واستمرارها بعد زوال الحاجة إليها واستنفاذ أغراضها .

٦ — رغبة التوسع فى الوحدات الإدارية **Empire building** تبعاً لزيادة حجم العمل تؤدى إلى خلق العديد من السجلات وصور المكاتبات دون مقتض سوى الاحتفاظ بالمعلومات والبيانات بصفة رسمية تيسيراً للرجوع إليها أو دفع أية مسئولية .

إن دعاة الإصلاح الإدارى فى عالمنا العربى يضجون من تمادى أجهزة الإدارة العامة فى الشكلية والورقية التى « أصبحت لفرط ما اتصفت به من من سوء الاستعمال والتأخير . نمطاً يعرقل سير الإدارة ويتسبب فى إلحاق الأذى بمصالح المواطنين وقد شعر بضررها أكثر الذين يتعاملون مع الإدارة والموظفون أنفسهم حتى أن بعض رجال السياسة يردون إلى هذه الورقية أسباب فشلهم فى بعض المواقف وفى الفترات التى ترأسوا فيها الادارة .

وفى مطلق الأحوال ، ليس من الصعب التأكد من أن ظاهرة التقيد بالشكليات . والإكثار من إحالات المعاملات ، وبالتالى الانزلاق فى آفة

الورقية، كادت تظهر الادارة وكأنها عالم من الورق وأن الكتابة والورقية حلتا فى المكاتب محل السلطة الحقيقية »(١) .

الفرع الثانى

دراسة العمل وإجراءاته

يقتضى التحديد السليم لإجراءات العمل أن تجرى ابتداء دراسة لهذا العمل بغية تبسيطه وقياسه اضبط انجازه ثم دراسة إجراءاته بهدف تحسينها وهو ماسنعرض له بإيجاز فيما يلى :

أولا - دراسة العمل :

ترجع فكرة دراسة العمل Work study إلى أوائل هذا القرن إذ اتجه رجال الصناعة إلى استخدام أسلوب التحليل العلمى فى معالجة المشاكل الإدارية فسادت وقتئذ ماعرفت بحركة الإدارة العلمية والتى بدأها « تيلور » بدراسات الوقت وأعقبه « فرانك جلبرت » بدراسات الحركة .

وتعتبر الأساليب العلمية الحديثة لدراسه العمل كدراسة الأساليب methods study وتبسيط العمل Work simplification وقياسه Work measurement وتحسين إجراءاته procedures improvment بعض ثمار تلك الحركة .

وقد كانت دراسة العمل تعرف لسنوات عدة باسم دراسة الوقت والحركة time and motion study ولكن لهذا الاصطلاح اليوم مفهومه الخاص المحدود .

ولم تعرف الإدارة العامة دراسات العمل إلا بعد الحرب العالمية الثانية

---

(١) يراجع البحث المقدم من وفد الجمهورية اللبنانية بعنوان « الانحراف الإدارى » الى المؤتمر العربى الخامس للعلوم الإدارية المعقود فى بالكويت فى الفترة من ١١ حتى ١٦ يناير (كانون الثانى) سنة ١٩٦١ .

إذ أدركت الدول فى أعقابها وخاصة تلك التى شاركت فيها حاجتها الماسة إلى إعادة تنظيم Reorganization أجهزتها . ويرجع بطء سير العمل فى أجهزة الإدارة العامة فى نظرنا إلى تخلفها عن الأخذ بالأساليب العلمية الحديثة لدراسة العمل . إذ تهدف هذه الدراسة إلى بلوغ أفضل وأقصى استخدام للقوى المادية والبشرية المتاحة .

١ — تبسيط العمل :

تمثل أساليب تبسيط العمل محاولة لحمل العاملين — طواعية لا قسراً — على التفكير المنظم فى أعمالهم ليتسنى لهم البحث عن طرق أفضل لإنجازها . وكغيره من وسائل التنظيم والأساليب ينبغى نشر الدعوة إلى تبسيط العمل وتشجيعه بينهم — كأسلوب يسعى إلى الأخذ بالمعقول من التحسينات لجعل العمل أكثر يسراً وفاعلية — لا فرضه عليهم . وتقتضى دراسة تبسيط العمل الوقوف ابتداء على قائمة الأعمال المسندة إلى الوحدة الإداريه وإلى كل من العاملين فيها وكذا الوقت الذى يستغرقه إنجاز كل منها وجدول توزيع الأعمال فيما بينهم . وهو ما سنعرض له فيما يلى :

قائمة نشاطات المنظمة :

وتعد هذه القائمة لبيان الأعمال العامة أو الرئيسية المسندة إلى الوحدة الإدارية . ومن الميسور إعداد هذه القائمة بالرجوع إلى القوانين والأنظمة والقرارات والتعليمات وغيرها من الوثائق المنشئة للوحدة الإدارية والمنظمة لاختصاصاتها مع الاستئناس برأى المسئولين فيها لتحديد إطار ومضمون هذه الاختصاصات من الناحية الواقعية .

قائمة أعمال الموظف :

وهى عبارة عن نموذج قائمة تحوى خلاصة أعمال الموظف task list يدون فيه الموظف بياناً بالعمليات التى ينجزها والوقت الذى يستغرقه إنجاز

كل منها بالساعات خلال فترة زمنية كيوم أو أسبوع. ويتضمن هذا النموذج بيان اسم الموظف وعنوان وظيفته ودرجته فضلا عن اسم الوحدة الإدارية التى ينتسب إليها وتاريخ تدوين بيانات النموذج كما يتضح من النموذج رقم ١

وزارة الاقتصاد — نموذج رقم ١

شعبة الأوراق — قائمة بيان الأعمال

اسم الموظف : صباح الجبورى الوظيفة : كاتب أوراق الدرجة : السابعة

رقم مسلسل	الأعمال	الوقت بالساعات
١	فض المراسلات الواردة وتصنيفها	$\frac{1}{2}$
٢	قيد « فى سجل الوارد	١
٣	البحث عن أضابير موضوعاتها	$\frac{1}{2}$
٤	وضع المراسلات فى أضابيرها	١
٥	تلقى « الصادرة وقيدها بسجل الصادر	١
٦	وضع « الصادرة فى مظاريفها وكتابة العناوين عليها	١
٧	وضع نسخ من المراسلات الصادرة بالأضابير وحفظها	١
	التاريخ ١ — ٣ — ١٩٧٧ التوقيع	٦

جدول توزيع الأعمال :

يتضمن هذا الجدول الذى قد يطلق عليه اصطلاح خريطة توزيع الأعمال Work destribution chaart عدة بيانات مستمدة من كشف نشاطات الوحدة الإدارية وقائمة بيان أعمال كل موظف مجمعة وفق أهميتها

ومرتبة حسب درجات الموظفين ومستويات وظائفهم من حيث الصلاحيات والمسئوليات وموضحة لأعمال كل موظف والوقت المخصص لانجاز كل منها حسبما يبين من النموذج رقم ٢ .

وقد يتم الحصول على المعلومات الخاصة بتوزيع العمل عن طريق تنظيم لقاءات مع المشرفين والأخذ بأحسن تقديراتهم . ولكن هذا الأسلوب السهل القصير قد تعوزه الدقة وهو ما يحدث عنه أخذ المعلومات من الموظفين أنفسهم إذ قد تكون بياناتهم وأقوالهم مضللة ومبالغاً فيها نظراً لأنهم يحاولون تقديم معلومات فى ضوء ما ينبغى أن يكون وليس فى ضوء ما هو كائن فعلا .

ويسترشد فى تحليل جدول توزيع الأعمال بالأسئلة التالية :

١ ـ ما هى أوجه النشاط التى تستغرق أغلب الوقت ؟

٢ ـ هل يستفاد من مجموعات الموظفين أفضل استفادة ؟

٣ ـ هل يستفاد من قدرات الموظفين وتدريبهم على أحسن وجه ؟

٤ ـ هل يؤدى بعض الموظفين أعمالا لا علاقة بينها ؟

٥ ـ هل العمل مقسم تقسيما سليما ؟

٦ ـ هل العمل موزع توزيعاً عادلا على الموظفين ؟

مديرية الري العامة
شعبة الذاتية

جدول توزيع الأعمال

نموذج رقم ٢

مسلسل الأعمال	جبار المطلبي رئيس الشعبة	الوقت بالساعات	حاسم حمودي كاتب الذاتية	الوقت بالساعات	نوري مهدي كاتب الأوراق	الوقت بالساعات
١	الإشراف على أضابير الموظفين وتنظيم سجلاتهم وتدقيقها وتعقب استكمالها	١	إنشاء الأضابير الشخصية وحفظ الوثائق بها وترقيمها والمحافظة عليها	٢	استلام المكاتبات الواردة وقيدها ووضعها في أضابيرها	١
٢	إبداء المطالعات لمدير الدائرة حول المكاتبات الواردة للشعبة	٢	مسك سجلات شئون الذاتية وتأشير الترفيعات والعلاوات والعقوبات والأجازات وغيرها	٣	نسخ كافة مكاتبات الشعبة	٤
٣	تحرير كافة المكاتبات الصادرة بعد استحصال موافقة المسئولين عليها	٢	استيفاء الاستمارات والنماذج الخاصة بالذاتية	٢	قيد وتصدير المكاتبات المرسلة من الشعبة	١
٤	مراقبة أعمال موظفي الشعبة وتوجيههم	١				

قياس العمل :

يقصد بقياس العمل Work measuremant الأخذ بالأساليب الفنية لمعرفة كم عمل ما بتحديد الوقت اللازم لإنجازه بمستوى أداء معين بمعرفة موظف كفء .

ويمكن اتباع الأساليب الفنية لقياس العمل بالنسبة لمختلف أنواع العمل تقريباً وإن تفاوتت درجة الدقة فى تحقيق ذلك تبعاً لاختلاف طبيعة ونوع العمل .

وعلى أى حال ليس بميسور إجراء القياس بالنسبة للأعمال الذهنية والابتكارية ويمكن القول أنه بالاستطاعة قياس الأعمال ذات النتائج المادية الملموسة المستندة إلى المجهود الذهنى أو البدنى .

وقياس العمل وإن كان مطبقاً أصلا فى الإدارة الصناعية فإن بالامكان الأخذ به فى الإدارة العامة .

أساليب قياس العمل :

هناك عدة أساليب لقياس العمل نخص بالذكر منها ما يأتى :

١ ـ دراسة الوقت : time study

وهو الأسلوب الرئيس لقياس العمل ويتمثل فى إجراء مشاهدات لتحديد الوقت الضرورى لانجاز عمل ما وفق مستوى أداء معلوم . ويعتبر العمل المتكرر أنسب الأعمال لتطبيق هذا الأسلوب.

وقد ترتب على سوء استخدام هذا الأسلوب أحيانا الاساءة إليه . مما يقتضى مراعاة الدقة البالغة فى الأخذ به وإجراء عدة دراسات طويلة مع توخى الأمانة فى استخلاص النتائج .

٢ ـ معدل التأخير : Ratio delay

وهو أسلوب يعتمد على معرفة التأخيرات ومعدلها بالنسبة للوقت

الاجمالى لعمل ما عن طريق المشاهدات العرضية .

٣ ـ استخلاص الوقت المعيارى :

وطبقا لهذه الطريقة يجرى استخلاص للوقت المعيارى من استقراء عدة دراسات مباشرة لوقت العمل وبتبع ذلك فى الأعمال غير المتكررة .

٤ ـ المعايير الزمنية للحركة :

وهنا تحال العملية إلى حركاتها الأساسية التى يتطلبها إنجازها ، وتحديد الوقت اللازم لكل حركة وفق طبيعتها والظروف التى تتم فيها .

وتعتبر معايير الانجاز حجر الزاوية فى التنظيم الادارى السليم للعمل نظراً لما يحققه إستخدامها من مزايا بالغة الأهمية فى هذا الصدد نذكر منها ما يلى :

١ ـ تخطيط القوى العاملة :

تساعد معايير الانجاز فى تخطيط القوى العاملة اللازمة للمنظمة بما يتفق واحتياجات العمل الفعلية كماً ونوعاً ومستوى وبالتالى تحديد المقررات الوظيفية وإعداد ميزانية الوظائف بالنسبة لمختلف أقسام وفروع المنظمة . كما تمكن الادارة من الكشف عن مواطن فائض العمالة أو قصورها بالنسبة لعبء العمل وضغطه .

٢ ـ ضبط الحوافز المالية :

تمثل زيادات المرتبات وملحقاتها كالترقيات والعلاوات والمكافآت أهم الحوافز المالية للعاملين فى المنظمة على زيادة الإنتاج وتحسينه مما يقتضى ضبطها بربطها بالإنتاج كما وكيفا . ولن تستطيع الادارة تحقيق ذلك بدون معايير لانجاز مختلف الأعمال بالمنظمة يستعان بها فى قياس معدلات الإنتاج.

٣ ـ موضوعية تقديرات الكفاية :

تتدخل العوامل الشخصية إلى حد كبير فى تقديرات المشرفين الدورية

لكفاية مرؤوسيهم مما يعرض نظم تقويم الاداء للنقد والتجريح إلى حد المطالبة بالغائها . وتقدم معايير الانجاز الأساس الموضوعي المحايد لتقديرات الكفاية .

٤ – تنظيم رقابة الانجاز :

يمكن عن طريق معايير الانجاز دراسة ومقارنة معدلات الإنتاج في مختلف أقسام وفروع المنظمة وخاصة تلك التي تؤدى نفس نوع العمل وذلك خلال فترة زمنية معينة ، وبالتالي تقصى أسباب ضعف إنتاج بعضها والعمل على تداركها .

ثانياً – دراسة الاجراءات

١ – خريطة الاجراءات :

تعتبر خريطة الاجراءات Prcess Chart أداة رئيسية في تبسيط العمل ودراسة اجراءاته فخريطة توزيع العمل سالفة الذكر تفتح الطريق لدراسة أبعد ، إذ تظهر حجم العمل بالنسبة لعدد من العاملين والوقت بالساعات التي يلزم أن يقضيها كل فرد في الانجاز .

ولكن خريطة الاجراءات تفيد في تصوير كيفية إنجاز كل عملية فهي تضع أمامنا في وضوح وتحدد خطوات العمل ، وهو ما له أهميته في هذا الصدد . فلتحليل عملية تتضمن عدة خطوات ينبغي أن توضع على الورق خطوة فخطوة في تتابع يبرز حقيقة وطبيعة كل منها وهو ما يهيىء الذهن للتفكير السليم بشأنها ، وذلك بتحليل خطوات كل عملية ودراسة كل منها .

أن خريطة الاجراءات ترينا من وكيف ومتى وأين تتخذ كل من إجراءات العمل وتساعد على التساؤل عن سبب كل خطوة تتخذ . وبالاستفسار عن سبب إتخاذ كل خطوة يمكن التوصل إلى البحث في طرق تحسين الاجراءات

واكتشاف الانختاقات أو ما يسمى إصطلاحاً بعنق الزجاجة bottle necks في الوحدة الاداريه موضوع الدراسة حيث تتراكم الأعمال وتتوقف أو تتعثر مسيرتها ومن ثم يتراخى انجازها .

وتتضمن خريطة الاجراءات تشخيصاً لكل خطوة فى أية عملية ويمكن أن نميز بين أربعة أنواع من الاجراءات تجتازها المعاملة فعند طلب صرف مبلغ مستحق من إحدى الدوائر يقدم الطلب إلى الموظف المختص ، ويبقى الطلب عند الموظف إنتظاراً لاتخاذ الاجراء التالى فهنا تكون المعاملة فى حالة انتظار أو تخزين storage . وفى المرحلة الثانية يحول الطلب إلى قسم الحسابات فهنا يكون الطلب فى حالة انتقال transportation أو حركة movement إلى مكان أو قسم آخر هو الحسابات. وفى مرحله ثالثة يقوم المحاسب بفحص الطلب ومراجعته للتحقق من استحقاق المبلغ المطلوب ومن ثم يكون الطلب موضع تمحيص investigation وفى المرحلة الأخيرة وبعد التحقق من صحة الطلب يحرر صك بالمبلغ المستحق. فهنا يحدث تصرف opcration أى عملية تغيير أو إضافة شىء جديد .

وتيسيراً لتصوير هذه الخطوات فى خريطة الاجراءات يشار إلى كل منها برمز معين كمثلث للدلالة على الانتظار أو بسهم للاشارة إلى الحركة وبمربع للاشارة إلى الفحص وبدائرة رمزاً للتصرف . وذلك على النحو الذى يوضحه نموذج رقم ٣ .

وزارة مديرية	خريطة اجراءات عملية طلب صرف مبلغ					نموذج رقم ٣ التاريخ	
مسلسل	وصف موجز لكل اجراء	التخزين	النقل	الفحص	العملية	الزمن	المسافة
١	تقديم الطلب للموظف المختص	△	—	□	○	٥ ب	
٢	مراجعة الموظف للطلب	△	—	□	○	٣	
٣	احالة الطلب للحسابات	△	—	□	○	٨	٢ م
٤	اعداد مستند الصرف	△	—	□	○	٥	
٥	مراجعة مستند الصرف	△	—	□	○	٢	
٦	احالة الأوراق للخزينة	△	—	□	○	٦	١٠ م
٧	مراجعة الأوراق	△	—	□	○	٥	
٨	صرف المبلغ	△	—	□	○	٢	
٩		△	—	□	○		
إعداد	المجموع	١	٢	٣	٤	٣٧ ب	٣٥ م

تحليل الاجراءات

وبعد إعداد خريطة الاجراءات على هذا النحو يمكننا تحليل كل إجراء منها بغية تحسينه ما أمكن . ويجرى هذا التحليل بتوجيه عدة أسئلة حول كل إجراء والإجابة عليها . ومن أهم هذه الأسئلة ما يأتى :

١ ـ ما الذى يعنيه هذا الاجراء ؟ ألا يمكن تبسيطه دون ما اخلال بحسن سير العمل ؟

٢ ـ لماذا هذا الاجراء ؟ وهل هو ضرورى أم يمكن استبعاده ؟ أو إدماجه مع غيره ؟

٣ ـ أين يؤدى هذا الاجراء ؟ ومتى يؤدى ؟ وهل تتابع هذا الاجراء

بالنسبة للاجراءات السابقة واللاحقة سليم أم أن الأمر يتطلب تغيير هذا التتابع تقديماً أو تأخيراً ؟

وهكذا يمكننا فى ضوء الاجابة على هـــذه الأسئلة إدخال ما يلزم من تحسينات على إجراءات العمل . هذا التحسين الذى قد يتمثل فى تبسيط simplification الاجراء أو استبعاده elimination أو ادماجه Combinatiou مع غيره أو تغيير تتابعة change sequence

وبذلك نخلص من الدراسات السابقة إلى التحديد المنضبط السليم لاجراءات العمل (١) .

---

(١) يراجع فى هذا الفصل بوجه خاص المراجع التالية :

- Dovey, M .C ,, 'HandbooK of O & M Techniques' New York 1955 .
- Hinojosa petit, " A ʍork Simpli ficatien Method" 1953.
- U.S. Bureau of the BudȜet, " A ʍork Measrnement Sysem" Now York 1950

الباب الثانى

التنظيم الإدارى المركزى

نعنى بالتنظيم الإدارى المركزى مجموعة المنظمات الحكومية التى تعمل على مستوى الدولة ، وينطلق نشاطها من عاصمتها . وتتمثل هذه الأجهزة أساساً فى الوزارات والتى تعنى مباشرة بانجاز الأهداف الرئيسية للدولة ، وما يقوم بجانبها من أجهزة مركزية مساعدة كأجهزة الرقابة الإدارية التى تعاون فى كشف وتدارك أوجه القصور والانحراف فى الانجاز ، وأجهزة مركزية استشارية كأجهزة التنظيم الإدارى التى تقدم مقترحاتها — بناء على ما تجريه من دراسات — بشأن تحقيق كفاءة الإنجاز .

ونعرض فى الفصول الثلاثة التالية للوزارات كنموذج لأجهزة التنفيذ Line Agencies ثم لأجهزة الرقابة الإدارية كنموذج للأجهزة المساعدة Auxilary agencies وأخيراً لأجهزة التنظيم الإدارى كنموذج للأجهزة الاستشارية Staff Agencies .

الفصل الأول

الوزارات وتنظيمها

المفاهيم والاتجاهات

الوزارة منظمة حكوميه رئيسية تباشر نشاطاً أو أكثر من الأنشطة الأساسية التى تتولاها الدولة تحقيقاً لأهدافها وفقا لسياستها العامة . وتعكس الوزارات فى مجموعها من حيث تعددها وتنوعها وتنظيمها مدى اتساع وتنوع أنشطة الدولة ، ومدى أخذها بالأسلوب المركزى أو اللامركزى فى إدارتها العامة . كما تمثل فى مجموعها ما يسمى إدارياً «الجهاز الإدارى الدولة» ودستورياً « السلطة التنفيذية » أو الحكومة بمفهومها المحدود .

ويتم إنشاء الوزارات إما بقانون كما فى العراق ولبنان وإما بأمر ملكى أو بقرار جمهورى كما فى السعودية ومصر .

ويتحقق الترابط والتنسيق بين الوزارات عن طريق مجلس الوزراء ورئيسه . وقد يفصل بين رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء وهو الاتجاه الغالب فى الدول العربية ، وقد يكون رئيس الدولة ملكا كان أو رئيس جمهورية رئيساً لمجلس الوزراء كما فى المملكة العربية السعودية والجمهورية العراقية ، وذلك طبقا للوضع الدستورى السائد فى كل دولة .

وأحيانا تسند إلى رئيس مجلس الوزراء وزارة أو أكثر ، كما قد يتبعه جهاز أو أكثر ، ولكن يفضل تنظيمياً تفرغ رئيس مجلس الوزراء لدوره القيادى فى توجيه الوزارات والتنسيق فيما بينها ، كما قد يكون لرئيس مجلس الوزراء نائب أو أكثر .

كذلك قد يجرى التنسيق بين الوزارات عن طريق تتبع كل مجموعة من الوزارات ذات الأنشطة المترابطة كوزارات الخدمات أو الانتاج لأحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو عن طريق لجنة وزارية تضم وزراءها .

وإذا نظرنا إلى التنظيم الداخلى للوزارات نجد أنه يشمل تقسيمات رئيسية تسمى إدارات عامة أو مصالح وتقسيمات فرعية تتمثل فى إدارات أو مراقبات أو شعب ، فضلا عن الفروع الاقليمية من مديريات ومكاتب . وتتفاوت هذه التقسيمات فى مستوياتها التنظيمية تبعا لمدى أهمية وحجم الأنشطة المسندة إليها .

وتختلف الأقسام الداخلية لكل وزارة من حيث طبيعة أنشطتها فمنها ما يباشر أنشطة تنفيذية ترتبط مباشرة بتحقيق أهداف الوزارة كمديريات الطرق والجسور والإسكان التابعة لوزارة الأشغال والإسكان . ومنها ما يباشر أنشطة استشارية كمديريات الشئون القانونية والحقوق ووحدات التنظيم وأساليب العمل . ومنها ما يباشر أنشطة مساعدة كمديريات شئون الموظفين والمحفوظات والمالية والحسابات والمخازن والمشتريات .

وتشكل الأقسام التى تباشر الأنشطة الاستشارية والمساعدة الديوان العام أو الأمانة العامة للوزارة ، وهى ذات تنظيم نمطى متماثل فى سائر الوزارات .

ويلاحظ أن هذه الأنشطة المساعدة غدت فى بلادنا العربية مصدر تعطيل لا تيسير للإنجاز فى الوزارات ، تتجسد فيها البيروقراطية بإجراءاتها المطولة وتعقيداتها المكتبية . كل ذلك رغم ما يقدمه العلم والتكنولوجيا من تيسير وسرعة فى أدائها ، ويرجع ذلك إلى افتقارها إلى العناصر البشرية الجامعية والمؤهلة لممارستها .

أولا — الجمهورية العراقية :

التنظيم العام للوزارات :

ينظم التشكيلات الرسمية للوزارات فى الجمهورية العراقية قانون السلطة التنفيذية رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٤ وذلك وفق القواعد التالية :

١ — يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء ونائب رئيس الوزراء ومن الوزراء ووزراء دولة .

٢ — لمجلس الوزراء وكل وزارة من الوزارات شخصية معنوية تتمتع بالحقوق المنصوص عليها فى القانون المدنى والقوانين الأخرى ويعتبر كل منهما مدلولا لكلمة حكومة .

٣ — يكون إلغاء الوزارات أو استحداثها بقانون . كما يجوز إحداث دوائر (تقسيمات الوزارات) جديدة أو تعديل التشكيلات الحالية وبيان أعمال الوزارات والدوائر التابعة لها وصلاحياتها واختصاص رؤساء الدوائر بنظام (لائحة) .

٤ — يعين وكيل وزارة عند الحاجة بمرسوم جمهورى بناء على اقتراح الوزير المختص وبموافقة مجلس الوزراء .

٥ — لرئيس الوزراء أن يعهد إلى نائب رئيس الوزراء أو وزراء الدولة بالمهام التى يراها . وللوزير أن يخول بأمر تحريرى كبار موظفى وزارته الصلاحيات الممنوحة له وفقاً للقوانين والأنظمة كلا أو جزءاً ولا يشمل ذلك الصلاحيات الممنوحة له شخصياً .

ويقوم التكوين الداخلي لكل وزارة على أساس تقسيمها إلى مديريات عامة تتضمن مديريات . وهذه تقسم إلى أقسام تتبعها . ويبين النظام الخاص بكل وزارة أقسامها الداخلية وصلاحيات كل منها وعناوين الوظائف الرئيسية لكل منها .

ووفقا للسلم الإداري لتدرج الوظائف بالوزارات نجد أن في قمة هذا التدرج وكيل الوزارة الذي استحدثت وظيفته بموجب قانون السلطة التنفيذية سنة ١٩٥٩ وهو يمارس الصلاحيات المخولة إليه قانونا فضلا عن الصلاحيات المخولة إليه من قبل الوزير .

ويلي وظيفة وكيل الوزاره في التدرج الرئاسي المدراء العامون ومعاونوهم فالمدراء فرؤساء الأقسام والشعب . وعادة يكون رئيس الشعبة بدرجة رئيس ملاحظين وأحيانا بدرجه ملاحظ .

ويوجد في كل شعبة عادة عدد من الموظفين بدرجة ملاحظ أو معاون ملاحظ وكتاب يتولون انجاز أعمال شعبهم . كما أن للمديريات العامة فروعا إقليمية يطلق عليها أسماء مختلفة كمديرية أو منطقة أو مأمورية أو رئاسة أو ملاحظية[1] ونعرض فيما يلي للتنظيم الداخلي لإحدى الوزارات على سبيل المثال .

تنظيم وزارة الأشغال والاسكان

ينظم هيكل وزارة الأشغال والاسكان داخلياً وفق نظامها رقم ٣٩ لسنة ١٩٦٨ الصادر في ١٩٦٨/٨/٢٦[2] :

---

(١) راجع هادي رشيد الجاوشلي في كتاب « مبادىء الادارة العامة في الجمهورية العراقية » طبعة بغداد ١٩٦٠ . ص ٥٢

(٢) تراجع الوقائع العراقية العدد ١٦٢٣ الصادر بتاريخ ١٩٦٨/٩/١٩ ص ٥ .

الوزير :

هو الرئيس الأعلى للوزارة ويكون مسؤولا عن كافة شؤونها وتصدر باسمه الأوامر والقرارات .

وكيل الوزارة :

هو الرئيس الادارى الأعلى لديوان الوزارة ويساعد الوزير فى تسيير أمور الوزارة حسب الصلاحيات التى يخوله إياها وترتبط به جميع المديريات العامة التابعة لها .

دوائر الوزارة :

وتتألف وزارة الأشغال والاسكان من الدوائر التالية .

١ — المكتب الخاص ،

٢ — مديرية الديوان والأشغال العامة .

٣ — مديرية المبانى العامة ؛

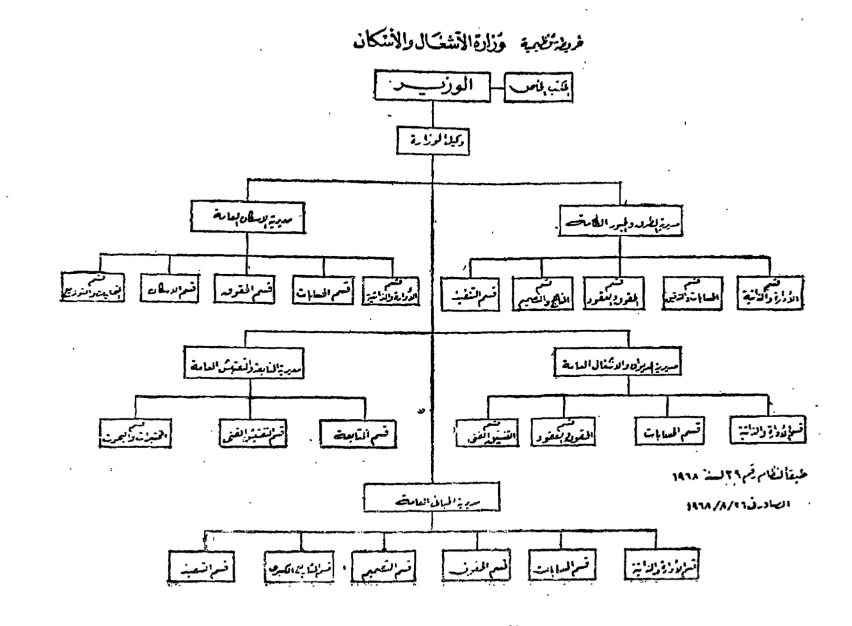
٤ — مديرية الطرق والجسور العامة .

٥ — مديرية الاسكان العامة .

٦ — مديرية المتابعه والتفتيش العامة .

وقد حدد النظام أقسام هذة المديريات التى يرأس كل منها مدير عام على النحو المبين بالخريطة التنظيمية التالية والتى يتضح منها وحدات التنفيذ المباشر كالمديريات العامة للمبانى والاسكان والطرق والجسور ، والوحدات الاستشارية كاقسام الحقوق (الشئون القانونية) والوحدات المساعدة كاقسام الحسابات والتدقيق والادارة والذاتية (شئون العاملين) .

خريطة تنظيمية وزارة الأشغال والإسكان



طبقاً للنظام رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٨

الصادر في ٢٦/٨/١٩٦٨

ثانيا الجمهورية اللبنانية :

يتحدد التنظيم الإدارى المركزى بموجب المرسوم الاشتراكى رقم ١١١ لسنة ١٩٥٩ الخاص بتنظيم الإدارات العامة فى لبنان . وهو يتشكل من المديريات العامة لرئاسة الجمهورية ولرئاسة الوزارة ومن الوزارات التالية وعددها ١٦ وزارة .

العدل ، والخارجية والمغتربين ، والداخلية ، والأشغال العامة ، والنقل، والدفاع ، والتربية الوطنية . والكهرباء والموارد المائية ، والصحة العامة، والاقتصاد ، والسياحة ، والزراعة ، والبريد والبرق والهاتف ، والعمل والشئون الاجتماعية ، والأنباء ، والتصميم العام .

ويتم إنشاء الوزارات وإلغاؤها بقانون خاص .

التنظيم الداخلى للوزارة :

يشكل الهيكل التنظيمى للوزارة من مديرية عامة واحدة أو أكثر ، وتقسم المديرية العامة إلى مديريات ومصالح ، والمديريات والمصالح إلى دوائر وأقسام وتنشأ المديريات العامة والمديريات والمصالح وتلغى بقانون . كما تنشأ الدوائر والأقسام وتلغى بمرسوم يتخذ فى مجلس الوزراء .

وتنظم الوزارات بمراسيم تتخذ فى مجلس الوزراء تحدد عدد الدوائر والأقسام فى كل منها ، وتعين الصلاحيات العامة وكيفية توزيع هذه الصلاحيات بين مختلف المديريات العامة والمديريات والدوائر والأقسام .

الديوان:

ينشأ فى كل مديرية عامة ديوان يتبع المدير العام ويشكل من دوائر

تباشر الأنشطة المساعـــدة التالية ، والتى حددها المرسوم رقم ٢٨٩٤ لسنة ١٩٥٩ :

١ ـ الأعمال القلمية (المكتبية) . وتشمل .

ـ تسجيل البريد الوارد والصادر وتأمين توزيعه .

ـ أعمال التحرير والترجمة .

ـ المحفوظات .

٢ ـ الدراسات القانونية وتشمل :

ـ الإهتمام بالدعاوى وإبداء الرأى فى عقود المصالحات .

ـ وضع نصوص الاتفاقات فى صيغتها القانونية .

ـ تقديم المشورة القانونية .

ـ القيام بالدراسات التنظيمية .

٣ ـ شئون الموظفين وتشمل :

ـ المساعدة عند الإقتضاء مع مجلس الخدمة المدنية فى إعداد المباريات والامتحانات .

ـ إعداد المعاملات الخاصة بكل ماله علاقة بشئون الموظفين الذاتية .

ـ تنظيم ملفات الموظفين الشخصية .

تحضير جداول التدرج : ستناداً إلى إقتراحات الدوائر المختصة وبصورة عامة جميع المعاملات التى لها علاقة بنظام الموظفين .

٤ ـ اللوازم وتشمل :

المفروشات والآلية والأدوات المكتبية والمطبوعات وماشا كلها ومسك قيودها والعناية بها .

ـ تعهد الأبنية وتأمين حاجتها .

ـ تأمين حراسة الأبنية ونظافتها .

٥ ـ أعمال المحاسبة وتشمل :

ـ إعداد مشروع الموازنة بالإستناد إلى إقتراحات الوحدات المختصة .

ـ تنظيم مشاريع عقد النفقة إستناداً إلى طلبات رؤساء الوحدات المختصة.

ـ تنظيم جداول الرواتب والأجور والتعويضات والمكافآت والمساعدات وتأمين رفع المستحق منها فى أوقاته .

ـ القيام بمعاملات التصفية .

ـ مسك حسابات الموازنة .

وبصورة عامة المعاملات التى لها علاقة بتحضير الموازنة وتنفيذها ومسك حساباتها بما فيها حسابات المواد .

٦ ـ المراجعات والشكاوى وتشمل :

ـ تلقى مراجعات أصحاب المصالح وشكاويهم أو إحالتها إلى المراجع المختصة ومراقبة نتائجها .

ـ عرض سجل المراجعات والشكاوى مرة على الأقل فى الشهر على رئيس الإدارة وعلى المفتش الإدارى المختص للإطلاع والتأشير .

ـ إبلاغ أصحاب العلاقة عند الاقتضاء النتائج التى تقترن بها مراجعاتهم.

٧ ـ المنشورات وتشمل :

ـ إدارة المنشورات والمجلات التى تصدرها الإدارة .

ـ إدارة المكتبة .

— تزويد الإدارات المختصة بمواد الدعاية .

ـ وضع مشاريع التصاريح والبيانات والإعلانات والبلاغات .

٨ ـ المعلومات الإحصائية والمعطيات العددية والإحصاءات الواردة من مختلف أجهزة الوزارة والواجب إرسالها لمصلحة الإحصاء المركزى .

٩ — الخارجية :

ـ تأمين الارتباط مع الهيئة الدولية والأجنبية .

ـ إعداد وسائل الاشتراك فى المؤتمرات الدولية والمساهمة فى إعداد المؤتمرات الدولية والإقليمية والإجتماعات والمحاضرات التى تعقد فى لبنان بالإتفاق مع وزارة الخارجية والمغتربين .

ويلاحظ أن هذه الأنشطة المساعدة يتولاها الديوان وحدة إذا كانت الوزارة مشكلة من مديرية عامة واحدة وأما إذا كانت مشكلة من أكثر من مديرية عامة فإن هذه الأنشطة توزع بين وحدة إدارية مشتركة تتبع الوزير مباشرة وتقوم هذه الوحدة بالانشطة ذات الطابع المشترك بين مختلف أجهزة الوزارة ولا سيما المحاسبة وشئون الموظفين واللوازم والدراسات القانونية والإحصائيات . أما الانشطة الأخرى فيباشرها ديوان كل مديرية عامة .

هذا وتوجد لجنة للتنسيق فى كل وزارة تشكل من أكثر من مديرية عامة أو مديرية أو مصلحة تتبع الوزير ، وهى لجنة إستشارية تتولى تنسيق الأعمال بين مختلف وحداته الوزارة وتشكل هذه اللجنة من رؤساء الوحدات سالفة الذكر .

المدير العام :

هو الرئيس المباشر لجميع الدوائر وجميع الموظفين التابعين له ويمارس صلاحياته بإشراف الوزير وفى نطاق القوانين والأنظمة .

ويباشر إدارة الدوائر التابعة له وينسق الأعمال فيما بينها ويراقب تنفيذها وخاصة بالنسبة للمهام التالية :

١ ـ يمارس الصلاحيات التي يخوله أياها القانون .

٢ ـ يتخذ المقررات ويوقع المعاملات والمراسلات التي يقتضيها سير العمل .

٣ ـ ينسق الأعمال بين مختلف الدوائر والموظفين التابعين لسلطاته .

٤ ـ يسهر على تنفيذ المقررات المتخذة فى الأوقات والصيغ التى وضعت لها .

٥ ـ يعرض على الوزير المسائل التى تتعلق بمبدأ عام أو تكون من صلاحياته .

٦ ـ يعد التعليمات الدائمة فيما يتعلق بسير العمل والموازنة والمنهاج السنوى للأعمال وجميع الدروس الآيلة لتحسين سير العمل ورفع مستوى الإدارة .

٧ ـ يراقب سير العمل بتفتيشه الدوائر والموظفين ويتخذ التدابير اللازمة لمعاقبة المخطئين وإصلاح الأخطاء واتخاذ التدابير التى تئول إلى تلافيها وعليه أن يجرى هذا التفتيش فى كل ثلاثة أشهر فى الدوائر المركزية وكل ستة أشهر فى المناطق .

٨ ـ يكون على اتصال مع إدارة التفتيش المركزى بشأن تقارير التفتيش والاقتراحات الرامية إلى تحسين سير الإدارة ، وله أن يكلف التفتيش المركزى إجراء التفتيش فى الدوائر التابعة له بالاضافة إلى مايقوم به شخصياً من أعمال التفتيش .

٩ — يسهر على حسن إستعمال المواد والمفروشات فى جميع الدوائر التابعة له .

١٠ — وهو مسئول عن تنفيذ القوانين والأنظمة من قبل الموظفين التابعين له . كما أنه يعتبر مسئولا عن مراقبة المصالح العامة والمصالح المشتركة أو الخاصة الخاضعة لوصاية وزارته .

هذا ويقوم المدير العام بالتأشير على مشاريع المراسيم والقرارات وسائر مايعرض على الوزير من معاملات مع إبداء مطالعته الخطية بشأنها . كما يضع تقريراً قبل نهاية كل ستة أشهر يعرض فيها برامج وزارته وما حقق منها ومالم يحقق ، والصعوبات التى اعترضت التنفيذ ، وأحوال الموظفين والبرامج المعدة للعام اللاحق ويرفع هذا التقرير إلى الوزير مع إرسال نسخ منه إلى مجلس الخدمة المدنية وإدارة التفتيش المركزى وللوزير أن يفوض إلى المدير القيام ببعض صلاحياته باستثناء الصلاحيات التى خوله إياها الدستور ، ويتم هذا التفويض بقرار أو بمذكرة تبلغ إلى المراجع المختصة أو تنشر فى الجريده الرسمية .

المدير أو رئيس المصلحة أو الدائرة :

١ — يمارس المدير أو رئيس المصلحة أو رئيس الدائرة الصلاحيات التى تخوله إياها القوانين والأنظمة المتعلقة بوزارته ، وعلى الأخص إدارة الأعمال فى الدوائر التابعة لهم والتأشير على المعاملات التى تعرض على رئيسه المباشر أو إبداء ملاحظاته بشأنها وتوقيع المعاملات الداخلة ضمن اختصاصه .

٢ — يسهر على حسن قيام الموظفين التابعين له بالمهمات الموكولة إليهم .

٣ — تفتيش الدوائر التابعة له مرة فى الشهر على الأقل بالنسبة للدوائر المركزية ومرة كل ٣ شهور فيما يختص بدوائر المناطق .

٤ — يسهر على حسن علاقة الموظفين بأصحاب المصالح .

٥ — يكون مسئولا عن أعمال الدوائر التابعة له .

٦ — عليه أن يضع قبل نهاية كل سنة فى الموعد الذى يحدده المدير العام تقريراً عن أعمال الدوائر التابعة له يرفعه إلى المدير العام .

التدرج الرئاسى :

١ — لكل مديرية أو مصلحة أو دائرة أو قسم رئيس يدير شئون الوحدة الموكولة إليه وهو رئيس جميع موظفيها . ويمارس فى وظيفته الصلاحيات التى تمنحه إياها قوانين الوزارة وأنظمتها أو يفوضها إليه رؤساؤه .

٢ — لا يجوز للموظف أن يتصل برئيس له أعلى إلا بواسطة رئيسه المباشر حتى فى حالة الشكوى .

٣ — يراعى مبدأ التسلسل الإدارى فى إعطاء التعليمات . إلا أنه فى حالة الضرورة يمكن الرئيس مخالفة هذا المبدأ على أن يعلم الرئيس المباشر.

٤ - يحق للمديرين أو رؤساء المصالح ضمن الوزارة الواحدة أن يتبادلوا المخابرات العادية بعضهم مع بعض بدون أى واسطة ، ويجوز ذلك لرؤساء الدوائر والأقسام فيما بينهم .

٥ - يحق للمديرين أو رؤساء المصالح فى وزارات مختلفة أن يتبادلوا المخابرات مباشرة فيما بينهم شرط إلا تتعرض لمبدأ عام .

ثالثا — المملكة العربية السعودية :

يتميز تنظيم الوزارات فيها بوجود نظام لمجلس الوزراء صادر بالمرسوم الملكى رقم ٤٨ لسنة ١٢٧٧ ﻫ (١٩٥٨ م) يضع الإطار العام لهذا التنظيم على النحو التالى :

مجلس الوزراء :

وهو يختص طبقاً لهذا النظام برسم السياسة الداخلية والخارجية والمالية والتعليمية والدفاعية وجميع الشئون العامة للدولة ويشرف على تنفيذها ويملك السلطة التنظيمية والتنفيذية والسلطة الإدارية وهو المرجع للشئون المالية ولجميع الشئون المرتبطة فى سائر وزارات الدولة والمصالح الأخرى وهو الذى يقرر ما يلزم إتخاذه من إجراءات . ولا تعتبر المعاهدات والإتفاقيات الدولية نافذة إلا بعد موافقته ، وقرارته نهائية إلا ما يحتاج منها لإستصدار أمر أو مرسوم ملكى طبقاً لهذا النظام .

رئيس المجلس :

يجمع جلالة الملك بين صلاحيات رئيس الدولة وصلاحيات رئيس مجلس الوزراء والتى تتمثل أساساً وفق النظام بتوجيه السياسة العامة للدولة ، والتنسيق بين الوزرات لخلق روح التعاون بين مختلف الأجهزة التنفيذية والإشراف على سائر الوزارات والمصالح العامة .

الوزير :

وهو يباشر وفق النظام المهام التاليه :

وضع السياسة العامة للوزارة والإشراف على تنفيذها .

تحديد نظام العمل بالوزارة وإصدار اللوائح المتعلقة بالتنظيم الإدارى لها بناء على إقتراح من وكيل الوزارة .

البت فى مشروعات الأنظمة المتعلقة بوزارته والتى تصدر بموجب مراسيم ملكية أو قرارات من مجلس الوزراء .

والوزير مسئول أمام رئيس مجلس الوزراء فى حدود سلطاته .

وكيل الوزارة :

وهو يدير شئون الوزارة ويقترح على الوزير الخطوط الرئيسية لسياسة الوزارة ونظام سير العمل والتعليمات الخاصة به . كما يتولى توجيه العمل بالمصالح وأقسام الوزارة ، ويتولى إعداد ميزانية الوزارة والكادر الوظيفى والتشاور مع مدير عام الوزارة (أمين عام الوزارة) ورؤساء ومديرى المصالح .

ويقوم بتوزيع الاختصاصات على موظفى ديوان عام الوزارة ويمارس بالنسبة لهم سلطات رئيس المصلحة وكذلك بالنسبة لرؤساء المصالح والفروع الإقليمية للوزارة .

كما يبدى الرأى فيما يعرض على الوزير من أمور ويمارس ما يفوضه إليه الوزير من سلطاته بإستثناء ما يتعلق برسم سياسة جديدة أو تقرير مبادىء جديدة فى العمل أو نشاط الوزارة أو ما يتطلب صدور قرارات من مجلس الوزراء أو مراسيم ملكية .

وله تفويض جانب من صلاحياته لرؤساء المصالح أو لمدير عام الوزارة

مدير عام الوزارة :

وهو يلى وكيل الوزارة ويعاونه فى مباشرة مسئولياته ويعتبر مسئولا أمامه مباشرة .

ويتولى التنسيق بين إدارات ومصالح الوزارة وديوانها العام .

وهو يمارس ما يخول أصلا أو تفويضاً من سلطات وفق الأنظمة (القوانين) السائدة .

ويعتبر حلقة الإتصال بين رؤساء المصالح ووكيل الوزارة .

رئيس المصلحة :

وهو مسئول عن إدارة شئون المصلحة ، وإصدار مايلزم من أوامر بشأنها ، ووضع نظام العمل الداخلى بها بموافقة الوزير ، ويشرف على سير العمل بها بوجه عام . ويباشر فى هذا الخصوص المهام الأساسية التالية :

توجيه العمل بمختلف الأقسام والفروع الإقليمية للمصلحة .

إعداد مشروع ميزانية المصلحة والكادر الوظيفى وتقديمه إلى مدير عام الوزارة .

إبداء الرأى وتقديم الإقتراحات فى كل ما يتصل بنشاط المصلحة .

وتوقيع الأوراق المتعلقة بشئونها فى حدود اختصاصاته .

ويعتبر مسئولا مباشرة أمام مدير عام الوزارة وبصفة غير مباشرة أمام الوكيل والوزير .

وبذلك يضع نظام (قانون) مجلس الوزراء السعودى الضوابط العامة التى تتحدد على مقتضاها اختصاصات الوظائف القيادية فى الجهاز الإدارى للدولة .

رابعا ـ جمهورية مصر العربية :

الإطار الدستورى للتنظيم المركزى

حدد دستور مصر الدائم الصادر سنة ١٩٧١ فى المواد ١٥٣ ـ ١٦٠ الإطار العام لتنظيم الحكومة التى عرفها بأنها « الهيئة التنفيذية والإدارية العليا » وتتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ، ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة .

ويمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية .

(ا) الاشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية .

(ب) توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة .

(ج) إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها .

(د) إعداد مشروعات القوانين والقرارات .

(ه) إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة .

(و) إعداد مشروع الخطة العامة للدولة .

(ز) عقد القروض ومنحها وفقا لأحكام الدستور .

(ح) ملاحقة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة .

والوزير هو الرئيس الإدارى الأعلى لوزارته ، ويتولى رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها .

تنظيم الوزارات .

تنشأ الوزارات والمصالح والأجهزة التى لها موازنة خاصة بقرار من رئيس الجمهورية يحدد أهدافها العامة واختصاصاتها الرئيسية . وتضع كل وحدة من وحدات الجهاز الإدارى للدولة هيكلا تنظيميا لها يعتمد من الوزير المختص .

ويجاوز عدد الوزارات حاليا الثلاثين وزارة وهى وزارات . التجارة والتموين والتخطيط والمالية والإقتصاد والتعاون الإقتصادى والشئون والتأمينات الاجتماعية والصحة والتعليم والإسكان والتعمير والأوقاف والإعلام والثقافة والعدل والداخلية والسياحة والطيران والبترول والنقل والمواصلات والنقل البحرى والزراعة والرى والصناعة والثروة المعدنية والكهرباء والطاقة والحربية والخارجية وشئون مجلس الشعب فضلا عن وزراء الدولة للانتاج الحربى والبحث العلمى والطاقة الذرية وللزراعة وشئون السودان وللعلاقات الخارجية وللتنمية الإدارية ولشئون الأزهر وللحكم المحلى والشباب والتنظيمات الشعبية والرياضة ولشئون مجلس الوزراء والمتابعة والرقابة .

التنسيق بين الوزارات :

اقتضى تعدد الوزارات وتنوع إختصاصاتها وما يقوم بينها من تكامل وترابط فى أنشطتها إيجاد بعض أساليب للتنسيق فيما بينهما وذلك بتتبع كل مجموعة منها لإشراف أحد نواب رئيس مجلس الوزراء وبتشكيل لجنة وزارية تضم وزراء كل مجموعة من هذه الوزارات .

ويوجد حاليا خمسة نواب لرئيس مجلس الوزراء . يشرفون على قطاعات للشئون الإقتصادية والمالية والانتاج والتنمية الاجتماعية والخدمات .

كما أصدر رئيس مجلس الوزراء فى ٢٤ /١١/١٩٧٦ قرارات بتشكيل خمسة لجان وزارية هى اللجان الوزارية . للشئون التشريعية وللانتاج وللتنمية الاجتماعية والخدمات وللحكم المحلى وللتخطيط .

تفويض السلطات .

ينظم تفويض الاختصاصات القانون رقم ٤٢ لسنة١٩٦٧على النحو التالى :

١ — لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض اختصاصاته المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو رئيس الوزراء أو نواب رئيس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء ومن فى حكمهم أو المحافظين .

٢ — لرئيس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو الوزراء أو نوابهم ومن فى حكمهم أو المحافظين .

٣ — للوزراء ومن فى حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى المحافظين أو وكلاء الوزارات أو رؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة أو رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص .

٤ — لوكلاء الوزارات أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى رؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة .

٥ — لرؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى مديرى الادارات ورؤساء الأقسام والفروع التابعة لها .

وبذلك ينظم هذا القانون تخويل الصلاحيات على طول خط السلطة وفق التدرج الرئاسى . ويشترط هذا القانون أن تكون الصلاحية المخولة قانونية أى تستند إلى قاعدة قانونية أيا كان مصدرها إعمالا لمبدأ أن فاقد الشىء لا يعطيه .

خامسا ـ الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية .

خصائص التنظيم المركزى :

يتسم التنظيم المركزى فى ليبيا بحدته وتطوره جذريا فى حقبه السبعينات وفق أحدث الأصول العلمية . ونعرض فيما يلى المعالم الأساسية لهذا التنظيم :

١ ـ التوسع الأفقى :

باستحداث وزارات جديدة لمواجهة التوسع والتنوع فى مجالات التنمية وخططها الطموحة مثل وزارات : الكهرباء ، والسدود والموارد المائية ، والنقل البحرى ، والشباب .

٢ ـ التنظيم النمطى للأنشطة المساعدة :

وهو ما يتمثل فى توحيد تسميات أجهزتها وتشكيلها واختصاصاتها باعتبارها أنشطة متكررة فى سائر الوحدات الإدارية كالشئون المالية والإدارية وشئون الموظفين والعلاقات العامة والتوعية الإدارية .

٣ ـ إختصار المستويات الإشرافية :

وذلك بقصرها على ثلاثة مستويات رأسية هى الإدارة والقسم والمكتب وثمة إتجاه لتغييرها إلى إدارة عامة فإدارة فقسم ، مما يؤدى إلى تبسيط الإجراءات والمراجعات .

٤ ـ التنسيق للأنشطة المترابطة .

بتضمين الهيكل التنظيمية للوزارات التى تتصل أنشطتها بوزارات أخرى مجالس أو لجان تكوين مهمتها التنسيق بين الوزارة التى يتبعها المجلس وبين غيرها من الوزارات كلجنة الخطة بوزارة التخطيط .

٥ ـ تجميع الأنشطة المتكاملة والمتماثلة .

وذلك بإدماج الإدارات والأقسام بمختلف الوزارات وغيرها من

الوحدات الإدارية على أساس التكامل والتجانس فى أنشطتها لتفادى تفتت الأعمال والإخلال بحسن سيرها . وهو ما يتمثل فى إدماج وزارتى العمل والخدمة المدنية فى سنة ١٩٧٤ فى وزارة للعمل والخدمة المدنية . لتوحيد الإشراف على القوى العاملة وإستخدامها على مستوى الدولة فى شتى القطاعات .

٦ ـ تحقيق الإتصالات الأفقية :

وذلك بإنشاء لجنة المدراء العامن فى وزارة برئاسة وكيل الوزارة ومديرى الإدارات ورؤساء المصالح ، وتختص بمناقشة وتنسيق الأعمال المشتركة وتشخيص المشاكل الإدارية ومناقشتها وتذليل أية صعوبات تعترض الإنجاز .

٧ ـ تأكيد التخطيط فى كل المستويات :

بإنشاء وحدات للتخطيط والمتابعة بكل وزارة ومؤسسة عامة لأهميتها فى ترشيد القرارات والأستيثاق من سلامة التنفيذ .

٨ ـ وحدة القيادة :

وذلك بالإكتفاء بوكيل واحد ـ ومعه وكلاء مساعدين ـ لكل وزارة يعتبر القيادة التنفيذية إلى جانب الوزير الذى يمثل قيادتها السياسية وتنص معظم التشريعات المنظمة للوزارت على أن وكيل الوزارة يختص بمعاونه الوزير فى دراسة السياسة العامة للوزارة ، والإشراف على إدارة شئونها ، وتنسيق العمل فيها بينها وبين الجهات الأخرى ويكون المسئول الأول أمام الوزير .

الوزارات وتنظيمها :

تنشأ الوزارات بقرارات من مجلس قيادة الثورة وتنظم بقوانين . ويبلغ

عدد الوزارات ٢٣ وزارة هى وزارات : الدولة لشئون مجلس الوزراء ، والخارجية ، والداخلية ، والعدل ، والتخطيط ، والنفط ، والصناعة والثروة المعدنية ، والكهرباء ، والنقل البحرى ، والتغذية والثروة البحرية ، والاستصلاح وتعمير الأراضى ، والسدود والموارد الطبيعية ، والاعلام والثقافة ، والتعليم والتربية ، والصحة ، والزراعة والاصلاح الزراعى ، والاسكان ، والخزانة والتجارة ، والمواصلات ، والشباب ، والشئون الاجتماعية والضمان الاجتماعى والعمل والخدمة المدنية .

ونقدم تنظيم وزارة السدود والموارد المائية المنشأة حديثا بموجب قرار مجلس قيادة الثورة فى ١٩٧٠/١٠/٢٣ م كنموذج لتنظيم الوزارات فى ليبيا .

وطبقا لقانون تنظيم هذه الوزارة الصادر فى ١٩٧٧/٢/٩ فإنها تتولى السياسة العامة والتخطيط والتنفيذ والمتابعة والاشراف على إقامة السدود واستغلال الموارد المائية والمحافظة عليها لتحقيق التحولات الزراعية والصناعية والاقتصادية . ولها فى سبيل تحقيق أغراضها القيـــام بجميع المهام اللازمة لذلك وعلى الأخص ما يأتى : ـ

(ا) إجراء الدراسات والبحوث الخاصة بالسدود والخزانات وما فى حكمها ، والاشراف الفنى على تشغيلها وصيانتها بمعرفة الجهات المنتفعة بمياهها .

(ب) التنسيق بين الجهات المستهلكة للمياه من زراعة وصناعة واستهلاك بشرى .

(ج) اقتراح التشريعات المنظمة لطرق استغلال المياه ومتابعة تنفيذها وذلك بالتعاون مع الجهات المختصة .

(د) القيام بالدراسات والبحوث المائية العلمية والتطبيقية على مستوى

الجمهورية لضمان حسن استغلال مصادر المياه الحالية والتنقيب عن مصادر جديدة .

(هـ) تنفيذ مشروعات السدود وكذلك الخزانات التي تدخل في اختصاص الوزارة ، والإشراف على تنفيذ المشروعات المتعلقة باستخراج المياه وطريقة استغلالها للتحقق من تنفيذ ما أصدرته من قرارات في شأنها .

وتتكون التقسيمات التنظيمية الرئيسية للوزارة مما يلي :

(أ) الإدارة العامة للتخطيط والمتابعة والإحصاء .

(ب) » » للسدود ومياه الوديان .

(جـ) » » للمياه الجوفية .

(د) » » للشئون المالية والإدارية .

تفويض السلطات :

بالنظر لما تغرسه البيئة الصحراوية من اعتماد على النفس واستقلال شخصي في التصرف ، لذلك أخذ التنظيم الإداري الليبي كانعكاس لهذه البيئة بنظام التفويض بموجب القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٠ المعدل بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٧٩٠ على النحو التالي :

(أ) لرئيس مجلس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب القوانين واللوائح إلى نائب رئيس الوزراء والوزير المختص .

(ب) للوزير أن يعهد من وقت لآخر ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب القوانين واللوائح إلى وكلاء الوزارة أو مديري الإدارات العامة أو رؤساء المصالح ومن في حكمهم وله أن يوزع هذه الاختصاصات بينهم في حالة تعددهم .

(ج) للوزير أن يعهد من وقت لآخر ببعض الاختصاصات المخولة لوكيل الوزارة بموجب القوانين واللوائح إلى مديرى الإدارات العامة أو رؤساء المصالح ومن فى حكمهم ، كما يجوز أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة بموجب القوانين واللوائح لمديرى الإدارات العامة أو رؤساء المصالح ومن فى حكمهم إلى رؤساء الفروع أو الأقسام الذين يصدر بتحديدهم قرار منه .

مقترحات وتوصيات :

نرى فى ضوء التطبيقات العربية المقارنة لتنظيم الوزارات اتباع الآتى :

١ — وضع قواعد وضوابط موضوعية لإنشاء الوزارات والأجهزة المركزية بما يحد من تعددها دون مقتض ويؤدى إلى تضخم الجهاز الإدارى والوظيفى للدولة .

٢ — وجوب الرجوع إلى الجهاز المركزى للتنظيم الإدارى بشأن إنشاء وتنظيم الوزارات والأجهزة المركزية لضمان التنسيق اللازم وترشيد التنظيم الإدارى المركزى فى الدولة .

٣ — توفير وسائل تنسيق كافية بين الأنشطة المشتركة والمتكاملة وذات الارتباط سواء فى داخل كل وزارة أو بينها وبين غيرها من الوزارات والأجهزة سواء عن طريق وحدة إشراف وقيادة أو عن طريق لجان مشتركة .

٤ — وضع تنظيم نموذجى للأنشطة المساعدة الممثلة فى الشئون المالية والإدارية والتى تشكل وحداتها الدواوين والأمانات العامة للوزارات

والأجهزة المركزية يتضمن ضبط اختصاصاتها وتطوير أساليبها وتبسيط إجراءاتها بما يتفق والأصول العلمية والأساليب التقنية الحديثة

٥ — ضرورة إنشاء وحدات للبحوث والإحصاء والتخطيط والمتابعة والتنظيم بسائر الوزارات والأجهزة المركزية لضمان ترشيد وتطوير الإنجاز والاستيثاق من سلامته أولا بأول وبصفة مستمرة .

٦ — تنظيم تفويض السلطات بين سائر المستويات الرئاسية على طول خط السلطة حتى أدناها بما يكفل سرعة الإنجاز واللاتركيز فى جميع المعاملات .

الفصل الثانى

أجهزة الرقابة الإدارية

مفهوم الرقابة وأهميتها :

تزداد الحاجة إلى الرقابة تبعاً لاتساع أنشطة الدولة وتنوعها . وتعنى الرقابة الوسيلة التى تحدد بها الإدارة ما إذا كان الإنجاز قد تم وفق الخطة الموضوعة .

وتعتبر الرقابة بحق — إذا أحسن استخدامها — من الوسائل الإيجابية الفعالة لتقديم أى انحراف يشوب الكفاية نظراً لما تكشف عنه من مخالفات أو قصور فى الأداء . وتشخيص أوجه العلاج اللازمة لتداركها .

ولكن الرقابة سلاح ذو حدين إذ تؤدى المبالغة فى استخدامها وتركيزها على شكليات الأداء وإجراءاته وليس على مدى تحقيقه للأهداف المحددة الواضحة ، إلى نشر روح السلبية بين العاملين .

وتستطيع الرقابة أن تؤدى أجل الخدمات فى مجال الإصلاح الإدارى فهى إذ تكشف جوانب القصور فى مختلف مجالات الإدارة إنما تتقصى أسبابها فتكشف جوانب فساد نظام اختيار العاملين أو نقص تدريبهم أو ضغط العمل غير العادى أو سوء توزيعه وعدم تنسيقه أو تركيزه وطول إجراءاته . والعمل على إزالة هذه الأسباب وتداركها بالأخذ بوسائل تزويد الإدارة بذوى الكفاية واتباع الأساليب التنظيمية لتحسينها وتنمية علاقات أفضل وأنماط سلوكية سليمة وذلك بناء على دراسات وبحوث إدارية تجريها أجهزة متخصصة تبرز نقط الضعف وأوجه الانحراف فى كفاية الأداء .

وطرق العلاج المناسبة وهو ما دعا بعض الدول كلبنان إلى الجمع بين جهازى الرقابة والبحوث الإدارية فى هيئة واحدة كما سنرى .

والرقابة قد تكون داخلية تنبعث من صميم الأداة الإدارية والمستويات الرئاسية ووحدات التفتيش والمتابعة بها وتتبع أساليب فنية مختلفة فى مباشرتها. وقد تكون خارجية تباشرها أجهزة مركزية مستقلة .

وينبغى أن يتوافر فى نظام الرقابة السليم المقومات التالية : —

١ — أن تكون مرآة تنعكس عليه طبيعة العمل وحاجاته .

٢ — أن يتمكن من الكشف عن أوجه القصور والانحراف فى كفاية الأداء وتداركها أولا بأول .

٣ — أن يكون اقتصادياً مثمراً بمعنى أن تكون تكاليفه أقل من تكاليف الضرر الذى تدفعه .

٤ — أن يكون هناك تحديد ووضوح وتفهم وتنسيق لأهداف ومجالات وأساليب الرقابة بين أجهزتها والأجهزة التنفيذية .

هذا وقد أوصى المؤتمر العربى الخامس للعلوم الإدارية المعقود فى الكويت فى مطلع عام ١٩٦٩ بأن لا تقتصر الرقابة على كشف الاخطاء بل يكون هدفها الرئيسى هو التوجيه والإرشاد . ودعم أساليب الرقابة الذاتية (الداخلية) لكى تؤدى دورها فى كشف الأخطاء فور وقوعها وتفادى الانحراف . وكذا الحد من تعدد أجهزة الرقابة المركزية بما يمنع الازدواج وتداخل الاختصاصات ، وأن تقوم هذه الأجهزة بعملها بالتعاون مع أجهزة الرقابة الذاتية .

وستتناول دراستنا الرقابة الخارجية التى تمارسها أجهزة مركزية مستقلة

لها من الحصانة ما يمكنها من التفتيش وكشف أوجه القصور فى الجهاز مختلف الأعمال واتخاذ أو اقتراح ما تراه من تدابير علاجية ووقائية لتداركها ومكافحتها .

ونرى أنه بالنظر للدور الهام الذى تقوم به أجهزة الرقابة الخارجية فى تقويم الإنجاز والإصلاح الإدارى . يتعين أن يراعى تشكيلها من عناصر على مستوى عال من الكفاية والنزاهة . وتخويلها صلاحيات واسعة تمكنها من بسط رقابة جدية وفعالة على سائر أجهزة الإدارة العامة وأن توفر لها أسباب الحيدة والاستقلال فى أداء وظائفها .

وسنقصر دراستنا على الأجهزة المركزية للرقابة الإدارية العامة[1] . ولعل فى عرض نماذج لهذه الأجهزة فى بعض الدول العربية ما يلقى الضوء على طبيعة هذه الرقابة واتجاهات تنظيمها .

ويلاحظ أن ثمة اتجاهين أحدهما يجمع بين مهام التفتيش والمتابعة للكشف عن المخالفات وأوجه القصور فى الإنجاز ومهام فحص الشكاوى والعمل على إزالة أسبابها ومهام التحقيق مع الموظفين المقصرين . فى جهاز رقابى واحد وهو اتجاه ظاهر فى كل من ليبيا وسوريا ولبنان . بينما الاتجاه الثانى يوزعها بين أكثر من جهاز كما هو الشأن فى مصر والسعودية وإن كنا نفضل الاتجاه الأول بالنظر لما يحققه من تكامل فى الأنشطة الرقابية كما يحد من تعدد أجهزتها وتضاربها .

---

(١) لن نعرض لأجهزة رقابة المشروعية الإدارية والتى يباشرها مجلس الدولة أو مجلس الشورى باعتبارها محور دراسة القانون الإدارى ، ولا لأجهزة الرقابة المالية التى تمارسها دواوين وأجهزة المحاسبات التى تعالجها أصلا دراسات المالية العامة .

أولا - جمهورية مصر العربية :

فى سنة ١٩٥٨ أنشىء قسم للرقابة الإدارية وكان يشكل مع قسم للتحقيق الإدارى هيئة « النيابة الإدارية » . وفى سنة ١٩٦٤ أعيد تنظيم الرقابة الإدارية كهيئة مستقلة بموجب القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ . وهى تباشر الاختصاصات التالية :

(ا) بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل والإنتاج بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التى تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها .

(ب) متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها .

(ج) الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم ، والعمل على منع وقوعها ، وضبط ما يقع منها ، ولها فى سبيل ذلك الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوى الخبرة ويحرر محضر أو مذكرة حسب الأحوال تتضمن ما تم إجراؤه والنتيجة التى أسفر عنها .

(د) بحث الشكاوى التى يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة ، ومقترحاتهم فيما يعن لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه ، وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحى الإهمال، أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال ، وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة فى هذه النواحى .

كما تختص بمد رئيس الوزراء والوزراء والمحافظـين بأية بيانات أو

معلومات أو دراسات يطلبونها ، وبأى عمل إضافى آخر يعهد به إليها رئيس الوزراء .

وتباشر الرقابة الإدارية اختصاصاتها فى الجهاز الحكومى وفروعه والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها والجمعيات العامة والخاصة وأجهزة القطاع الخاص التى تباشر أعمالا عامة ، وكذلك جميع الجهات التى تسهم الدولة فيها بأى وجه من الوجوه .

وتمكيناً للرقابة من مباشرة اختصاصاتها خولت حق طلب الاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو الحصول على صورة منها ، وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق بما فى ذلك الجهات التى تعتبر البيانات التى تداولها سرية ، وكذلك استدعاء من ترى سماع أقوالهم .

كما يجوز لها أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو إبعاده مؤقتاً عنها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ويصدر قرار الإيقاف أو الإبعاد المؤقت من رئيس مجلس الوزراء .

ويعاقب تأديبياً كل موظف يخفى بيانات مطلوبة أو يمتنع عن تقديمها لأعضاء الرقابة أو يرفض إطلاعهم عليها مهما كانت طبيعتها وكذلك من يمتنع عن تنفيذ طلب الاستدعاء .

وللرقابة الإدارية عند الاقتضاء إجراء التحريات والمراقبة السرية بوسائلها الفنية المختلفة ، فإذا أسفرت هذه التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق تحيل الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة حسب الأحوال بإذن من رئيس الرقابة الإدارية أو من نائبه .

هذا فضلا عن تفتيش الأشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفات بشروط خاصة وكذا أماكن العمل وغيرها مما يستعمله هؤلاء الموظفون .

وترفع الرقابة الإدارية تقاريرها إلى رئيس مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه بشأنها .

ويوجد إلى جانب هيئة الرقابة الإدارية جهاز النيابة الإدارية للتحقيق مع الموظفين المخالفين ، وديوان المظالم لفحص الشكاوى والعمل على إزالة أسبابها وإنصاف أصحابها .

ثانيا - الجمهورية اللبنانية :

كان لبنان من قبل يعول أساساً على الرقابة الداخلية إلى جانب وجود جهاز يدعى « هيئة تفتيش الدولة » يتبع رئاسة مجلس الوزراء ويتمتع بالصلاحية الشاملة فى الحقل الإدارى ، ويمكنه الاستعانة بالأجهزة المختصة الأخرى فى سائر الحقول . ولم يكن لأجهزة التفتيش بما فيها هيئة تفتيش الدولة ، صلاحية البت بتقارير التفتيش التى كانت بيد السلطة التسلسلية[1] .

وقد تضمنت تشريعات الإصلاح الإدارى لسنة ١٩٥٩ إنشاء جهاز التفتيش المركزى تابعاً لمجلس الوزراء .

ويتولى هذا الجهاز المهام الأساسية التالية :

١ — مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه .

---

(١) يراجع فى ذلك بحث « الرقابة على الدوائر الحكومية والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة » المقدم من وفد لبنان إلى المؤتمر العربى الخامس للعلوم الإدارية المعقود بالكويت سنة ١٩٦٩ .

٢ — السعى إلى تحسين أساليب العمل الإدارى .

٣ — إبداء المشورة للسلطات الإدارية عفواً أو بناء على طلبها .

٤ — تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات عامة .

٥ — القيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التى تكلفه بها السلطات .

ويتألف جهاز التفتيش المركزى من ثلاثة إدارات هى : إدارة التفتيش المركزى وإدارة الأبحاث والتوجيه التى تقوم بدراسات التنظيم الإدارى وسنعرض لها تفصيلا ضمن أجهزة التنظيم الإدارى . كما يضم جهاز التفتيش المركزى إدارة المناقصات .

تضم إدارة التفتيش المركزى : المفتشية العامة المالية والمفتشية العامة الإدارية والمفتشية العامة التربوية والمفتشية العامة الهندسية والمفتشية العامة الصحية والاجتماعية والزراعية .

ويجرى التفتيش وفقاً لبرامج سنوية واستثنائية وبناء على تكاليف خاصة وتوضع البرامج السنوية فى شهر كانون أول (ديسمبر) من كل سنة بعد استشارة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات المختصة . ويجب أن تؤمن هذه البرامج تفتيش جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات مرة فى السنة على الأقل . أما البرامج الاستثنائية فتوضع كلما دعت الحاجة إلى ذلك .

وتصدر التكاليف الخاصة بالتفتيش من رئيس إدارة التفتيش المركزى فى جميع الحالات أو عن رئيس مجلس الخدمة المدنية إذا كان الأمر يتعلق بأحد الموظفين أو عن رئيس ديوان المحاسبة أو المدعى العام لدى الديوان إذا كان الأمر يتعلق بتفتيش مالى ، أو عن الوزير أو المدير العام ضمن نطاق الإدارة التابعة له .

وتبلغ الكاليف الخاصة إلى مصلحة التفتيش التى يعنيها الأمر بواسطة رئيس إدارة التفتيش المركزى الذى عليه أن يعطيها الأولوية على برامج التفتيش السنوية[١] .

وتمكيناً للمفتشين من ممارسه مهامهم خولت إليهم الصلاحيات التالية :

١ — الاطلاع على جميع المستندات والسجلات والقيود والأوراق فى الدوائر التى يتولى تفتيشها وأخذ صور عنها إذا شاؤا . وتفقد الأشغال والآليات والعنابر والمستودعات وجميع ما يدخل فى اختصاص الدائرة المفتشة .

٢ — ممارسة التفتيش فى الأمور التى ترتدى طابعاً سرياً مع عدم أخذ صورة عن المستندات المتعلقة بها إلا بتفويض خاص من رئيس الوزراء بعد موافقة الوزير المختص .

٣ — طرح الأسئلة على الموظفين ودعوة من يرى ضرورة دعوتهم لاستماع شهادتهم . وإذا رفض أحد الموظفين تلبية الدعوة أو إذا عرقل أعمال التفتيش نظم المفتش تقريراً بشأنه ويرفعه إلى رئيس الإدارة التى ينتمى إليها الموظف مقترحاً ما يرتأى من التدابير بحقه . وعلى الإدارة المختصة أن تبت فى الأمر خلال أربع وعشرين ساعة من تسلمها التقرير .

٤ — تكليف الموظفين العمل خارج ساعات الدوام (العمل) الرسمى ، ووقف منح الإجازات أثناء التفتيش واتخاذ جميع التدابير الاحترازية التى تقتضيها سلامة التحقيق ومنها بوقيف الموظفين الذين يتناولهم التفتيش عن

(١) تراجع نصوص المرسوم الاشتراكى رقم ١١٥ الصادر فى ١٩٥٩/٦/١٢ بإنشاء التفتيش المركزى .

العمل مؤقتاً على أن يعلموا بهذا التدبير خلال أربع وعشرين ساعة الوزير المختص ليبت فى الأمر ورئيس إدارة التفتيش المركزى ليأخذ علماً بها .

٥ — أن يجمعوا عند الاقتضاء من المؤسسات الخاصة والأفراد المعلومات الشفهية أو الخطية التى يقدرون أنها تسهل مهمتهم .

٦ — الاستعانة بالخبراء فى الأمور التى تتوقف معرفتها على الكشف عن حقيقتها إلى خبرة فنية على أن يوافق رئيس إدارة التفتيش المركزى على ذلك وأن يتولى تكليف الخبراء بنفسه وأن يحدد تعويضاتهم عند الاقتضاء ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية فى الموازنة .

ثالثا — الجمهورية العراقية :

تباشر الرقابة الإدارية العامة على مختلف الدوائر فى الدولة هيئة التفتيش الإدارى[1] وإن كانت تتبع وزارة الداخلية . وينظمها القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٣٦ والنظام (اللائحة) رقم ٤٢ لسنة ١٩٤٠ .

وتشمل التفتيش طبقاً لهذا النظام أموراً عدة هى :

(أ) تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات وتقديم الاقتراحات لتعديلها عند اللزوم .

(ب) رفع الاقتراحات المؤدية إلى تحسين مستوى الإدارة وتقدم البلاد اجتماعياً واقتصادياً وإبداء الرأى حول فض ارتباط القرى والوحدات الإدارية أو إعادة ارتباطها وتعـديل حدودها وإلغائها وكذلك إبداء المطالعات عن الأمور المتعلقة بالحدود وعما يؤمن حسن الجوار .

(ج) قيام الموظفين بواجبهم وتقديم التقارير عن ذلك وعن سلوك الموظفين بصورة خاصة ولفت النظر إلى التأخيرات فى المعاملات الرسمية .

---

(١) ولا يجوز لها تفتيش المحاكم والجيش إلا بطلب من الوزير المختص .

(د) الطرق والأحوال التي تجرى بمقتضاها الانتخابات النيابية والإدارية والبلدية .

(هـ) أسباب تزايد الجرائم وتقديم الاقتراحات لاستئصال تلك الأسباب وتوزيع قوات الشرطة وكيفية استخدامها وأدائها وواجباتها .

(و) أحوال السجون والمواقف وطريقة إدارتها وأسباب تأخير البت في قضايا الموقوفين وتوجيه أنظار السلطات الإدارية والقضائية إلى ذلك .

(ز) الاهتمام بشئون العشائر وبيان الآراء حول ما يجب اتخاذه لتحسين حالة العشائر الاجتماعية والاقتصادية ورفع الاقتراحات عن إسكانهم وعن قضايا الأراضي المتعلقه بهم .

(ح) شئون المستشفيات وسائر المؤسسات الصحية وطلب اتخاذ تدابير ضد الأمراض الوبائية وإبداء المطالعات لتحسين الأحوال الصحية .

(ط) أعمال البلديات وتدقيق ميزانياتها ومشاريعها العامة (بما فيها مشاريع لجان الماء والكهرباء التابعة للبلديات) .

(ى) الشئون المالية وبقايا الواردات وتقديم المقترحات بشأن تأمين سرعة جبايتها .

(ك) حالة مبانى الحكومة والبلديات وأملاكها ورفع الملاحظات عن طريق صيانتها وحسن إدارتها وجريان معاملات الاستملاك (نزع الملكية) وكذلك التحقيق عن أعمال لجان التسوية غير القضائية بطلب من وزارة العدل .

(ل) أعمال الرى ومشاريعه وتحكيم السداد وشئون الطرق والجسور ووسائط النقل ومشاكل ذلك مع بيان التحسينات والإصلاحات اللازمة بين حين وآخر .

(م) تدقيق معاملات الجنسية وتسجيل النفوس والاكتتابات العامة

واليانصيبات وإبداء الآراء لتعميم الثقافة وتحسين الزراعة والبيطرة وكذلك تدقيق معاملات التجنيد بقدر ما يتعلق بإدارة المحافظات.

وقد خول مفتشو الهيئة صلاحيات واسعة فى مباشرة أعمالهم تتمثل فيما يلى :

(ا) سحب يد (وقف) أى موظف خاضع للتفتيش عدا رؤساء الدوائر والمحافظين وذلك فى الأحوال التالية :

١ — لدى ظهور اختلاس أو تصرفات سيئة فى المعاملات .

٢ — عند الامتناع عن بيان محتويات الصناديق والمستودعات أو عند وجود نقص فيها .

٣ — عند امتناع الموظف عن إعطاء الأجوبة وإبراز الدفاتر والأوراق الحسابية والقيود الرسمية .

وللمفتش إجراء ذلك أيضاً إن وجدت أسباب ضرورية ومستعجلة أخرى تستلزم سحب اليد على أن يخبر فى كل هذه الحالات الوزير والمحافظ المختص فوراً مع بيان الأسباب الموجبة كتابة .

(ب) استجواب الموظفين الذين خول صلاحية تفتيش أعمالهم وفق القانون أو أى شخص له علاقة بأى عمل قاموا به أو عن أية قضية . وعليهم إعطاء الأجوبة على الأسئلة الموجهة إليهم من قبل المفتش بهذا الشأن بدون تردد وعلى المفتش أن يرفع تقريره حالا إلى الوزير إذا وجد عملا مضراً بمصلحة الحكومة والأهلين .

(ج) تعتبر تقارير المفتشين المتعلقة بسلوك الموظفين وكفاءتهم والمؤيدة قبل الوزير المختص حجة لدى لجان الانضباط (التأديب) أو مجلس الانضباط العام مالم يثبت لديها ما يناقض تلك التقارير .

ونرى إعادة النظر فى تنظيم هيئة التفتيش الإدارى بما يتفق والتنظيم الإدارى المعاصر لأجهزة الدولة وخاصة أجهزة القطاع العام وأن تأخذ الهيئة شكل ووضع جهاز مركزى مستقل بما يتلاءم مع دورها الرقابى الشامل .

رابعا ـ المملكة العربية السعودية :

تسند الرقابة الإدارية الشاملة إلى كل من «ديوان المظالم» و «هيئة الرقابة والتحقيق » .

١ — ديوان المظالم :

وهو يشبه قضاء المظالم فى الدولة العربية الإسلامية بل أنه أخذ عنه تسميته . كما أنه يقترب من نظام الرقابة المعروف فى الدول الاسكندنافية باسم « الأمبودسمان » .

وقد أنشىء هذا الديوان عام ١٣٧٤ هـ بموجب المرسوم الملكى رقم ٩٧٥٩/١٣/٢ بتاريخ ١٣٧٤/٩/١٧ هـ . والذى تقضى مادته الأولى بأن « يشكل ديوان مستقل باسم ديوان المظالم ، ويقوم بإدارة هذا الديوان رئيس من درجة وزير يعين بمرسوم ملكى وهو مسئول أمام جلالة الملك وجلالته المرجع الأعلى له » .

يختص الديوان طبقاً لمرسوم إنشائه بما يأتى :

(أ) تسجيل جميع الشكاوى المقدمة إليه .

(ب) التحقيق فى كل شكوى تقدم أو تحال إليه وإعداد تقرير عنها يتضمن وقائعها وما أسفر عنه التحقيق فيها أو الإجراء الذى يقترح الديوان اتخاده بشأنها والأسباب التى يقوم عليها الإجراء المقترح .

(جـ) إرسال هذا التقرير إلى الوزير أو الرئيس المختص مع إرسال

صورة منه إلى ديوان جلالة الملك وصورة أخرى إلى ديوان رئيس مجلس الوزراء — وعلى الوزير أو الرئيس المختص خلال أسبوعين من استلامه التقرير أن يبلغ الديوان بتنفيذ الإجراء المقترح أو بمعارضته له وفى هذه الحالة يتعين إبداء أسباب معارضته له وعند ذلك يرفع رئيس الديوان تقريره إلى جلالة الملك ليصدر أمره فى موضوع التقرير .

وإذا كانت الشكوى موجهة إلى وزير أو رئيس مسئول يرفع رئيس الديوان الأمر إلى جلالة الملك ليصدر أمره بما يرى اتخاذه بشأنها .

ولرئيس الديوان ولمن ينتدبه من موظفيه الصلاحيات الكاملة فى البحث والتعقيب فى الوزارات والمصالح المختلفة لتحديد المسئولية والمسئولين وكذا فى سؤال الوزارات والمصالح فى هذا الشأن واستدعاء الموظفين للتحقيق معهم وعند اللزوم والاقتضاء تفتيشهم وتفتيش منازلهم . وعلى الجهات الرسمية والأهلية معاونة الديوان فى الإجراءات التى يرى أنها كفيلة لإظهار الحقيقة وتحديد المسئولية .

ويضم الديوان مجموعة من المحققين فى مختلف التخصصات ، فضلا عن المستشارين الذين يشكلون لجنة تدقيق القضايا برئاسة نائب رئيس الديوان وتتولى مراجعة تقارير المحققين تمهيداً لاعتمادها أو إعادتها إلى المحقق للاستيفاء[1] .

٢ — هيئة الرقابة والتحقيق :

وهى هيئة تختص بالكشف عن مخالفات العاملين والتحقيق مع المنسوب

---

(١) يراجع للأستاذ سمير شطا بحث « ديوان المظالم » المنشور بمجلة الإدارة العامة — إصدار معهد الإدارة العامة بالرياض فى عدد ديسمبر (كانون أول) سنة ١٩٦٦ .

إليهم ارتكابها ، وقد أنشئت بموجب نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكى رقم م/٧ لسنة ١٣٩١ هـ (١٩٧١م) .

وتتبع الهيئة رئيس مجلس الوزراء وتشكل من رئيس ووكيلين وعدد كاف من الأعضاء ذوى التخصص ومن الموظفين الإداريين والمستخدمين .

وتضم الهيئة جهازين أحدهما للرقابة والآخر للتحقيق . ويتكون كل جهاز من إدارات يعين عددها ودائرة اختصاص كل منها والإجراءات التى تسير عليها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس الهيئة .

وتختص الهيئة بما يأتى :

١ — إجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية .

٢ — فحص الشكاوى التى تحال إليها من الوزراء المختصين أو من أى جهة رسمية مختصة عن المخالفات المالية والإدارية .

٣ — إجراء التحقيق فى المخالفات المالية والإدارية التى تكشف عنها الرقابة وفيما يحال إليها من الوزراء المختصين أو من أى جهة رسمية .

٤ — متابعة ما يحال من دعاوى إلى هيئة التأديب . وتمارس الهيئات هذه الاختصاصات مع عدم الإخلال بسلطة الجهة الإدارية المعنية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق .

خامسا — الجمهورية العربية السورية:

تباشر الرقابة الإدارية على مستوى الدولة « الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش » المنشأة بالمرسوم التشريعى رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٩ لتحل محل مكتب تفتيش الدولة .

ويشمل نشاطها الرقابى الجهات الآتية :

١ — الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة ذات الشخصية القانونية والاستقلال المالى والهيئات الأخرى والوحدات الإدارية والمحلية ومديريات الأوقاف .

٢ — المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى والشركات والمنشآت التابعة لها والجمعيات التعاونية على اختلاف أنواعها .

٣ — أية جهة أخرى تقوم الدولة بمنحها سلعاً أو قروضاً أو إعانات أو تضمن لها حداً أدنى من الربح أو كان لها علاقة أو تأثير بعملية التحويل الاشتراكى .

وتمارس الهيئة الاختصاصات التالية :

١ — مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة وكذلك القرارات والبلاغات والتعليمات الصادرة عن رئيس مجلس الوزراء والوزراء ، والتأكد من أن الأنظمة واللوائح والقرارات والبلاغات والتعليمات النافذة والصادرة بتطبيق تلك القوانين وافية لتحقيق الغرض منها .

٢ — مراقبة تنفيذ الخطط الاقتصادية المادية والمالية من نواحى المشروعية والمحاسبة والكفاية والرقابة الاقتصادية وإبداء رأيها فى الحسابات النهائية وفى تقارير المتابعة المتعلقة بتلك الخطط وتقديم تقارير بشأنها إلى رئيس مجلس الوزراء .

٣ — مراقبة تنفيذ مختلف استثمارات الدولة فى مواعيدها ومدى تحقيقها للأهداف المقررة وخاصة الاقتصادية منها ، وكذلك مراعاة توجيه وتركيز الطاقات التمويلية والمادية لإنجاز المشروعات الحيوية .

٤ — مراقبة تحسين وتكميل وتبسيط العملين الإدارى والإنتاجى فى

أجهزة الدولة والقطاع العام وبحث وتحرى أسباب القصور فى العمل والإنتاج بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمادية التى تعرقل السير المنظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها .

٥ — مراقبة مراكز التعليم العالى والتربية والتأكد من حسن تنفيذ الخطط الموضوعة لرفع المستوى التربوى والثقافى لدى المواطنين ومدى تحقيقها لأهداف الدولة فى تكوين الكادرات الكفيلة بتحقيق المهام الاشتراكية .

٦ — مراقبة تطوير وتنفيذ الخطط المتعلقة بالحماية الصحية الشاملة فى المنشآت الصناعية وفى الزراعة وفى المدن والنواحى والقرى .

٧ — مراقبة كفاية النفقات العامة للحيلولة دون بعثرة أموال الدولة وممتلكات الشعب .

٨ — بحث شكاوى المواطنين عن مخالفة القوانين والأنظمة أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة وبحث مقترحاتهم لتحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة الإنجاز .

٩ — الكشف والتحقيق والتفتيش عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجزائية والاقتصادية التى تقع من العاملين أثناء أدائهم العمل واقتراح الوسائل الكفيلة بتلافيها والحيلولة دون وقوعها وفحص الشكاوى والطلبات التى تحال إليها بشأن هذه المخالفات والجرائم من رئيس الوزراء والوزراء والرؤساء والمختصين أو من أية جهة رسمية أخرى .

١٠ — التحقق مما إذا كانت هيئات الرقابة تقوم برسالتها على الوجه الصحيح وتحقق الأهداف المقررة لها ، وما إذا كانت القواعد المنظمة لشئون الرقابة تتصف بالكفاية والدقة اللتين تحققان رقابة فعالة وناجحة .

١١ — التحقيق فى قضايا الكسب غير المشروع بتكليف من رئيس مجلس الوزراء .

سادسا ـ الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية :

الجهاز المركزى للرقابة الإدارية العامة :

أنشىء هذا الجهاز سنة ١٩٧٠ وقد ألحق بمجلس قيادة الثورة لتحقيق الفعالية الكافية له . وهو يهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على الأجهزة التنفيذية فى الدولة ومتابعة أعمالها للتأكد من مدى تحقيقها لمسئولياتها وأدائها لواجباتها فى مجالات اختصاصاتها وتنفيذها القوانين واللوائح ، ومن أن العاملين فى الدولة يستهدفون فى أداء أعمالهم خدمة الشعب . كما يعمل الجهاز على الكشف عن الجرائم والمخالفات المتعلقة بأداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة وتحقيقها واتخاذ الإجراءات اللازمة لمساءلة مرتكبيها(١) .

ويباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة للوزارات والمصالح والأجهزة المحلية والمؤسسات والهيئات العامة والخاصة ذات النفع العام ، وكذا شركات وأجهزة القطاع الخاص التى تباشر أعمالا لحساب الجهات السابقة والجهات التى تسهم فيها الدولة أو تشرف عليها وأى جهة فى الدولة .

ويشكل الجهاز من الأقسام الثلاثة التالية :

قسم المتابعة - ويباشر الاختصاصات الآتية :

ـ متابعة تنفيذ القوانين واللوائح والتحقق من وضعها موضع التنفيذ وأن التطبيق العملى لها سليم ولا انحراف فيه ، وأنها وافية لتحقيق الغرض منها .

ـ متابعة تنفيذ المشروعات التى يطلب رئيس مجلس قيادة الثورة أو رئيس مجلس الوزراء متابعة تنفيذها .

---

(١) أنشىء الجهاز بمقتضى القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٧٠ ، المعدل بالقانونين رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٢ و رقم ٨٨ لسنة ١٩٧٤ .

— تحرى أسباب القصور أو التراخى أو الانحراف الذى تسفر عنه متابعة تنفيذ القوانين واللوائح والمشروعات المشار إليها فى البندين السابقين وبحث ودراسة ما يتكشف له من نقص أو غموض فى التشريع ، واقتراح الوسائل الكفيلة بتدارك ذلك وتلافيه .

قسم الرقابة — ويباشر الاختصاصات الآتية :

— إجراء التحريات اللازمة لاستقصاء أسباب القصور فى العمل فى ميادين الإنتاج والخدمات التى تؤديها الدولة ، والكشف عما يشوب النظم المعمول بها من عيوب يكون من شأنها عرقلة حسن سير العمل فى مختلف مرافق الدولة وأجهزتها التنفيذية أو عدم انتظامه باطراد وسرعة، وعلى وجه يحقق أهداف الدولة وسياستها فى سبيل خدمة الشعب واقتراح الوسائل الكفيلة بتلافى كل ذلك بما يؤدى إلى زيادة الإنتاج وكفايته وتحسين الخدمات وتطويرها وسرعة إنجازها .

— الكشف عن الجرائم والمخالفات التى تقع من العاملين فى الدولة والشركات التى تساهم فيها أثناء مباشرتهم لأعمالهم أو بسببها وضبط هـــذه الجرائم والمخالفات .

— الكشف عن الجرائم التى تقع من غير المذكورين فى الفقرة السابقة وتستهدف المساس بأداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة أو إلحاق الضرر بالمصلحة العامة للدولة وضبط هذه الجرائم وذلك بشرط الحصول على إذن كتابى من النيابة العامة قبل اتخاذ هذه الإجراءات .

— دراسة وبحث ما يرد فى الصحف أو فى وسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات أو استطلاعات إعلامية أو مقترحات تتعلق بسير العمل

فى الجهات التى يسرى عليها القانون ، وتتناول اقتراحات تتصل بتحسين الخدمات وزيادة الإنتاج أو بمعالجة أوجه الإهمال أو سوء الإدارة أو الاستغلال أو تتضمن الإشارة إلى مخالفات للقوانين أو تقصير فى أداء واجبات الوظائف والخدمات العامة أو انحراف فيها .

ـ إجراء التحريات اللازمة لكشف أى ممارسة إدارية جائرة ضد عامل أو موظف فى الدولة تقع عليه من رؤسائه خلافاً للقوانين والقرارات واللوائح وما فى حكمها .

قسم التحقيق :

وقد حدد اختصاصه فى إجراء التحقيق فى المخالفات المحالة إليه، وما يتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها .

ونرى فى ختام هذا العرض المقارن لأجهزة الرقابة الإدارية أن يتوافر لها ما يأتى :

أولا ـ تبعيتها لقمة الهيئة التنفيذية فى الدولة لضمان فاعلية دورها الرقابى فى تصحيح مسار الإنجاز فى الأجهزة الإدارية المختلفة .

ثانياً ـ أن يضم تشكيلها عناصر ذات تخصصات متنوعة ومتكاملة مما يتيح لها فاعلية الرقابة على أداء الأجهزة الإدارية وتقييمها على أساس واقعى سليم .

ثالثاً ـ أن يكون لأعضاء هذه الأجهزة من الحصانات والضمانات ما يكفل لهم الاستقلال والحياد فى قيامهم بدورهم الرقابى .

رابعاً - إلزام الأجهزة الإدارية بتزويد الجهاز الرقابى بكل مايحتاجه من بيانات ومعلومات ليتسنى له القيام بدوره على خير وجه .

خامساً - تجميع الأنشطة الرقابية فى جهاز رقابى واحد لتفادى الازدواج والتعارض فى حالة تعددها ومن ثم يتعين أن يتولى فحص الشكاوى والتحقيق مع الموظفين المقصرين ومتابعة الإنجاز فى جهاز للرقابة الإدارية على مستوى الدولة .

الفصل الثالث

أجهزة التنظيم الإدراى

مقدمة عامة

مفهومها :

هى أجهزة إستشارية قوامها عناصر متخصصة فى إجراء بحوث التنظيم الإدارى بمختلف الدوائر ، ويطلق عليها اصطلاحاً اسم « وحدات التنظيم والأساليب » O. & M. Units .

وتضم هذه الوحدات خبراء واخصائيين فى التنظيم الإدارى يطلق عليهم أحياناً اسم المحللين الإداريين أو المنظمين . ودور المنظم استشارى بحت ولذا يقال المنظم مشاور The organizer is an adviser فهو من أهل الرأى Staff لا التنفيذ Line ، إذ تقع مسئولية الأخذ برأى وحدة التنظيم والأساليب وتنفيذه أو رفضه على عاتق رئيس الدائرة المنوط به تسييرها .

نشأتها واختصاصاتها :

لا شك فى أن التنظيم الإدارى يدخل أصلا فى صميم اختصاص القيادات الإدارية باعتبارها المسئولة وحدها عن سير العمل وانتظامه فى دوائرها ، غير أن تزايد أعبائها مع اتساع وتنوع نشاطات الدولة المعاصرة جعلها عاجزة عن التفرغ لمهام التنظيم الإدارى . فضلا عن أن التنظيم الإدارى غدا اليوم تخصصاً له خبراؤه المختصون فى عملياته ودراساته مما اقتضى إنشاء أجهزة متفرغة ومتخصصة فى التنظيم الإدارى وبحوثه .

وقد توسعت الدول المختلفة فى إنشاء وحدات التنظيم الإدارى وخاصة بعد

الحرب العالمية الثانية التى خلفت الكثير من المشاكل المتعلقة بالتنظيم وإعادة التنظيم reorganization ومحاولة الدول الجديدة والنامية الإفادة من مواردها المادية والبشرية المحدودة مما اضطرها إلى إنشاء أجهزة تنظيمية لإجراء الفحص المنظم لهذه الأمور .

وأجهزة التنظيم قد تكون مركزية تباشر وظائفها بالنسبة لسائر وحدات الإدارة العامة وقد تكون محلية يقتصر عملها على وحدات إدارية معينة . وتتمثل اختصاصات وحدات التنظيم المركزية فيما يلى :

١ — إنشاء إدارات ومكاتب التنظيم المحلية والإكثار منها فى الوزارات والمصالح وتزويد هذه المكاتب بالمشورة والمعاونة الفنية وتنسيق جهودها .

٢ — القيام بالأبحاث والدراسات فى مجال التنظيم وأساليب العمل ووضع أنماط موحدة للأساليب والأدوات المكتبية ويعتبر ذلك جانباً هاماً من أبحاثها التنظيمية .

٣ — تقديم الخدمات الاستشارية عند مناقشة إنشاء أو توسيع الوحدات المحلية للتنظيم بمعرفة المستويات الإدارية العليا .

٤ — إيجاد قسم استعلامات داخلى وخارجى مزود بكافة المعلومات الفنية فى مجال التنظيم والأساليب O&M سواء فى داخل الدولة أو خارجها وكذا الدوريات والمطبوعات التى تحوى معلومات مبسطة فى هذا الخصوص .

٥ — تكوين مكتبة تضم المراجع الفنية فى التنظيم وأساليب الحفظ والآلات المكتبية وغيرها المتبعة فى كثير من الدول المتقدمة .

٦ — تنظيم دراسات تدريبية تخصصية لموظفى التنظيم الإدارى .

أما وحدة التنظيم المحلية فتقوم بدراسة التنظيم وأساليب العمل فى الوحدة الإدارية التى تعمل بها وكذا بالنسبة لمختلف فروعها وأقسامها . كما تدرس المشاكل

الإدارية التى تتصل بالأعباء الجديدة واتساع نشاط الوحدة الإدارية أو تطويره.

اصلاحها وتطويرها :

ونظراً للارتباط الوثيق بين عنصرى العمل والعاملين فى التنظيم والإدارة، لذلك ظهر اتجاه حديث يرمى إلى مد اختصاصات وحدات التنظيم الإدارى إلى بعض جوانب شئون العاملين ذات الارتباط الوثيق بنشاطات هذه الوحدات كتخطيط القوى العاملة وترتيب الوظائف والتدريب.

وهذا ما تبرزه نماذج التطبيق العربى التى سنعرض لها وخاصة فى مصر والعراق. وهو ما أكده تقرير « فولتون » لسنة ١٩٦٨ بشأن إصلاح الخدمة المدنية فى بريطانيا[١]. إذ طالب بتحويل وحدات التنظيم والأساليب المحلية إلى وحدات للخدمات الإدارية management service units ذات اختصاصات أوسع وأشمل باعتبارها أدوات حيوية للإصلاح الإدارى الذاتى فى مختلف دوائر الدولة. وقد أوضح التقرير ذلك بحق عندما أشار إلى أن تنفيذ مقترحات الإصلاح التى انتهى إليها لا يكفى فى ذاته لضمان الكفاية الكاملة وتوفير أعلى مستويات الإدارة إذ أن الخدمة المدنية فى حاجة إلى الجهاز السليم الذى يضمن لكل دائرة تطوير تنظيمها أولا بأول، وإجراء فحص دورى منتظم لكفايتها وتطبيق أفضل الأساليب والوسائل الفنية المتاحة بصفة مستمرة فى ممارسة مهامها وهو ما ينبغى أن تقع مسئوليته أساساً على

---

(١) يراجع الجزء الأول من التقرير ص ٥٤ — ٥٦ والمتضمن خلاصة دراسات وتوصيات لجنة لورد فولتون لإصلاح الخدمة المدنية فى بريطانيا والتى أنجزت مهمتها فى المدة من سنة ١٩٦٦ حتى سنة ١٩٦٨ وقد قدمه رئيس الوزراء إلى البرلمان البريطانى فى يوليو (حزيران) سنة ١٩٦٨ — ويعتبر هذا التقرير بما تضمنه من مقترحات التغيير الجذرى فى الخدمة المدنية البريطانية ومفاهيمها وقيمها الأساسية ثورة فى الفكر الإدارى البريطانى. والتقرير بعنوان :

The Civil Service: Vol 1 Report of the Committee (1966 - 1968) Chairman; Lord Fulton (London, 1968).

الوزارات والمصالح نفسها وبالذات أقسام التنظيم والأساليب وأقسام شئون العاملين (الذاتية) بها مستعينة فى ذلك بالجهاز المركزى للخدمة المدنية المقترح . The Civil Service Department

وقد انتهى هذا التقرير إلى المقترحات الهامة التالية فى إصلاح أجهزة التنظيم الإدارى المحلية :

(ا) اقترح بالنسبة للعاملين فى هذه الأجهزة أن يكونوا من أعلى المستويات الوظيفية ـ فوق مستوى الإدارة الوسطى ـ حتى لا يجدوا حرجا فى أن تشمل دراساتهم مستويات الإدارة العليا فى دوائرهم .

وأن يختاروا من الإداريين المتخصصين Specialists لا مجرد إداريين ذوى إعداد عام generalists . وأن يكونوا متفرغين وشاغلين لوظائفهم بهذه الوحدات بصفة دائمة .

(ب) اشترط بالنسبة لنشاطات هذه الأجهزة أن تشمل دراساتها ما يرتبط بتنظيم العمل من شئون العاملين . وأن لا تقتصر هذه النشاطات على ما يطلبه رؤساء دوائرهم من بحوث التنظيم الإدارى بل تتناول أيضاً الفحص الدورى المنتظم للأوضاع الإدارية فى دوائرهم واقتراح متطلبات التنظيم الإدارى الكفء لها .

ونرى أنه نظراً لعدم توافر أخصائى التنظيم الإدارى وخاصة فى الدول الجديدة والنامية والاكتفاء بإنشاء أجهزة مركزية للتنظيم الإدارى ابتداء تباشر دراساته فى سائر وحدات الإدارة العامة وتتولى إعداد أخصائيين للتنظيم يكونون نواة وحدات التنظيم المحلية فى الوزارات والهيئات العامة ، على أن ترتبط هذه الوحدات بالجهاز المركزى للتنظيم الإدارى فنياً .

ونعرض فيما يلى نماذج تطبيقها فى عالمنا العربى .

أولا — جمهورية مصر العربية :

يباشر مهام التنظيم الإدارى على مستوى الدولة الإدارة المركزية للتنظيم وطرق العمل التابعة للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة المنشأ سنة ١٩٦٤ ، كما يباشرها على مستوى الوزارات والمصالح والهيئات العامة وحدات التنظيم والإدارة التى ينظمها حالياً القرار الجمهورى رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٧. وفيما يلى اختصاصات كل منها :

الإدارة المركزية للتنظيم وطرق العمل ، وتختص بما يلى :

— المعاونة فى إجراء الدراسات الخاصة بخطة التنمية الإدارية ومتابعة تنفيذها وذلك فى مجالات التنظيم وطرق العمل ومعدلات الأداء .

— استطلاع وتشخيص المشاكل التنظيمية التى تقابل الأجهزة الإدارية واقتراح وسائل التغلب عليها .

— وضع الأنماط التنظيمية فى الأجهزة الإدارية فى جميع المستويات ودراسة ووضع معدلات الأداء المناسبة وقياس العمل والمقررات الوظيفية والعمل على نشرها للاسترشاد بها .

— القيام بالدراسات فى مجالات التنظيم وطرق العمل ومعدلات الأداء ومتابعة البحوث والتطورات العلمية الحديثة فى هذه المجالات والاتصال بالهيئات العلمية المحلية التى تقوم بنشاط مماثل للإفادة من تجاربها وخبراتها .

— دراسة الموقف التنظيمى لكافة الأجهزة الإدارية ومتابعة التغيرات التى تحدث فيها أولا بأول وتوفير البيانات والمعلومات المتعلقة بذلك .

— تقييم كفاءة التنظيم القائم بالأجهزة الإدارية ومدى مساهمتها فى تحقيق أهدافها وكذا متابعة التعديلات التنظيمية التى تدخلها هذه الأجهزة وأثرها فى كفاءة وفاعلية التنظيم .

— إعداد الدليل الإدارى العام للدولة ونشره على الأجهزة الإدارية والوحدات وتقديم المعونة الفنية فى عمليات التنظيم وطرق العمل ومعدلات الأداء والمقررات الوظيفية إلى الأجهزة الإدارية .

— مراجعة مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بالنواحى التنظيمية وتبسيط الإجراءات ومعدلات الأداء ومراجعة سائر القوانين القائمة من النواحى المذكورة بغرض تطويرها وإبداء الرأى الفنى بشأنها .

— تقديم المعونة الفنية عند طلبها إلى الأجهزة الإدارية ووحدات التنظيم والإدارة بها وذلك عند قيامها بأعمال التنظيم الخاصة بها .

— مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة أو تعديل الهياكل التنظيمية أو اختصاصات الأجهزة القائمة وذلك قبل اعتمادها من السلطة المختصة .

— مراجعة مشروعات التنظيم والدراسات الخاصة بمعدلات الأداء والمقررات الوظيفية وتبسيط الإجراءات والنماذج والتصميم الداخلى لمكان العمل المعدة بمعرفة الأجهزة الإدارية وإبداء الرأى الفنى بشأنها [1] .

وحدات التنظيم والادارة :

تهدف وحدة التنظيم والإدارة إلى رفع مستوى كفاءة الأداء بالجهة المنشأة بها ، وذلك عن طريق تقديم المعاونة فى مجال التنظيم والإدارة للمسئولين فيها .

وفى سبيل تحقيق هذا الهدف تختص الوحدة بما يلى : -

---

(١) يراجع قرار رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بتنظيمه الداخلى رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٥ .

أولا ـ فى مجال التنظيم :

١ ـ دراسة التخطيط التنظيمى للوحدة الإدارية وإعداد الدراسات وتقديم المقترحات التى تؤدى إلى حسن التنظيم .

٢ ـ إبداء الرأى الفنى فى مشروعات إنشاء الوحدات الجديدة أو تعديلها أو إلغائها .

٣ ـ إجرا الدراسات الخاصة بتبسيط الإجراءات والنماذج والسجلات وتخطيط مكان العمل بما يحقق الارتفاع بكفاءة الأداء والاقتصاد فى التكاليف .

٤ ـ إجراء الدراسات المتعلقة بمعدلات الأداء وحساب المقررات الوظيفية .

٥ ـ إعداد ونشر دليل العمل ، خاصة العمليات المتصلة بالجمهور وكذا الدليل الإدارى للجهة .

٦ ـ الاحتفاظ بكافة وسائل التنظيم من القرارات والتعليمات المنشئة والمنظمة للأجهزة والوحدات فى الجهة المنشأة بها .

٧ ـ إعداد التقارير الدورية المتعلقة بالموقف التنظيمى وعرضها على رئيس الجهة .

ثانياً ـ فى مجال ترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة :

١ ـ إعداد نظام ترتيب الوظائف على أساس واجباتها ومسئولياتها وتحديد المؤهلات اللازمة لشغلها بمراعاة التعليمات التى تصدرها الإدارة المركزية لترتيب الوظائف بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى هذا الشأن .

٢ ـ الإشراف على إجراءات تنفيذ نظام ترتيب الوظائف فى الأجهزة والوحدات المرؤسة .

٣ - متابعة إعادة تقييم الوظائف بالأجهزة والوحدات المرؤسة .

٤ - إعداد التوصيات فى شأن تطوير النظم والقواعد الخاصة بالبدلات والمكافآت والتعويضات .

٥ - إقتراح ما يخصص من الوظائف من حيث العدد والفئة لكن من الأجهزة والوحدات المرؤسة .

٦ - إحصاء وتسجيل العاملين بالجهة والاحتفاظ بالبيانات الخاصة بهم، وموافاة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بالموقف الإجمالى فى هذا الشأن .

٧ - حصر العاملين بالجهة - عدداً ونوعاً ومستوى.وتحديد احتياجات الجهة من العمالة من مختلف المهن والفئات بالاشتراك مع شئون العاملين .

ثالثا - التدريب :

١ - تحديد وتصنيف الاحتياجات التدريبية لجميع العاملين بالجهة وكذا تحديد الإمكانيات التدريبية بها ووضع خطة التدريب ،والاشتراك مع وحدة شئون العاملين فى دراسة وتحليل تقارير كفاءة العاملين للتعرف على احتياجاتهم التدريبية .

٢ - الاتصال بأجهزة التدريب المختلفة داخلياً وخارجياً وتبادل الخبرات والبحوث والإحصاءات والدراسات .

٣ - الإعلام عن البرامج التدريبية المختلفة ، ونشر الوعى التدريبى بين العاملين عن طريق البرامج والندوات والنشرات .

٤ - وضع خطة لتوزيع المنح والبعثات وحوافز التدريب مع مراعاة تكافؤ الفرص والعدالة بين العاملين .

٥ - متابعة أعمال المتدربين عن طريق تلقى صور من تقارير رؤسائهم

عن مدى الاستفادة التي حصلوا عليها من التدريب - والعمل على تطوير البرامج على ضوء تقييم الدورات التدريبية .

٦ - الإشراف على تنفيذ برامج التدريب التي تعقدها الجهة ، ومتابعة وتقييم برامج التدريب التي تتم خارج الجهة .

على أنه في الجهات الإدارية التي تتبعها وحدات تدريب مستقلة سواء أكانت إدارات أو مراكز أو معاهد - أو ما يماثلها يقتصر عمل وحدة التنظيم والإدارة في مجال التدريب على الاشتراك مع هذه الوحدات في وضع سياسة تدريب العاملين .

ويحدد القرار الصادر بإنشائها الهيكل التنظيمي والوظيفي للوحدة ومقرراتها الوظيفية وأسلوب عملها في ضوء المعايير التي يصدرها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة [1] .

يشترط فيمن يشغل إحدى وظائف الوحدة أن يكون حاصلا على مؤهل عال يتفق وطبيعة العمل بالوحدة وأن يكون قد أمضى بنجاح البرامج التدريبية المتخصصة في مجال العمل بالوحدة .

ويكون العاملون بالوحدة متفرغين لأعمالها .

وتباشر وحدات التنظيم والإدارة اختصاصها بمراعاة التعاون الفني مع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وذلك وفقاً لما يلي : -

(أ) تتلقى الوحدة توجيهات الجهاز والعمل على تنفيذها في مجال إعداد الخطط القومية للتنمية الإدارية .

(ب) تتلقى الوحدة إرشادات الجهاز ورأيه الفني فيما يدخل في مجال نشاطها من موضوعات .

---

(١) أصدر رئيس الجهاز الكتاب الدوري رقم ٣ لسنة ١٩٧٧ بهذه المعايير .

(ج) يشارك الجهاز فى تدريب العاملين بالوحدة مع باقى أجهزة التدريب .

(د) يتولى الجهاز تقييم عمل وحدات التنظيم والإدارة وإعداد تقارير فى هذا الشأن يرسلها لرؤساء الجهات التى تتبعها هذه الوحدات .

(هـ) تمد الوحدة الجهاز بكافة المعلومات والبيانات الخاصة بالأوضاع التنظيمية والوظيفية والتدريبية ، والتعديلات التى تطرأ عليها .

(و) يتولى الجهاز عقد لقاءات ومؤتمرات وندوات دورية يحضرها العاملون فى هذه الوحدات لمناقشة المشكلات التى تصادف الوحدة فى عملها والمساهمة فى حلها وتبادل وجهات النظر والرأى واطلاع هذه الوحدات على التطورات الحديثة فى مجال عملها .

(ز) يتبادل وكل من الجهاز والوحدات النشرات والمعلومات والبحوث والتشريعات التى تعمل على توحيد المفاهيم فى مجالات العمل الإدارى .

ثانياً ـ الجمهورية العراقية :

يباشر التنظيم الإدارى على مستوى الدولة « المركز القومى للاستشارات والتطوير الإدارى » . ويشرف فنياً على وحدات محلية تباشر هذا النشاط فى الوزارات والمؤسسات والمصالح والإدارات العامة فى القطاع الحكومى يسمى كل منها « قسم التنظيم والأساليب » أو «قسم التنظيم والإنتاجية » فى شركات ومنشآت القطاع العام الاقتصادى . ونعرض بإيجاز المركز القومى للاستشارات والتطوير الإدارى .

وينظمه حالياً القانون رقم ١٨٦ لسنة ١٩٧٠ وهو مؤسسة شبه رسمية يرتبط بمجلس التخطيط وله مجلس إدارة يشرف على أموره الفنية والمالية والإدارية ويرأس هذا الجهاز مدير عام . ويتكون من ثلاث إدارات هى : الاستشارات ،

والبحوث والخدمات الالكترونية ، والتدريب : ويسعى المركز وفق قانونه لتحقيق الأغراض التالية :

(ا) القيام بالدراسات والبحوث الاقتصادية والفنية والإدارية والمهنية لماله علاقة بعمليات التنمية القومية .

(ب) النهوض بالمهارات الفنية والإدارية على مختلف المستويات وفى جميع القطاعات الإنتاجية والخدمات وفى المؤسسات الرسمية وشبه الرسمية والمصالح والمنشآت وشركات القطاع العام والخاص والمختلط .

(ج) تعزيز وتطوير مهنة الإدارة العلمية والسعى لإعداد إداريين ومهنيين قياديين وتنمية قابلية التطوير الذاتى لديهم ليتمكنوا من مواكبة وتطبيق النظريات الحديثة فى علم الإدارة وليساهموا بصورة فعالة فى مشاريع التنمية القومية .

(د) وضع وتحسين أساليب العمل فى المؤسسات والقطاعات المذكورة فى الفقرة (ب) بمايكفل رفع كفاءتها الإنتاجية وحسن استغلال الموارد المتاحة لتنمية قدرتها الذاتية على التوسع والتطوير .

(ه) أية أمور أخرى تخدم التنمية القومية وتحقق أغراض التطوير الإدارى والإنتاجى والمهنى .

وحدات التنظيم والأساليب :

استحدثت هذه الوحدات خطة التنمية الإدارية التى أعدها المركز القومى للاستشارات والتطوير الإدارى وأقرها مجلس قيادة الثورة فى سنة ١٩٧٣ . على أن يتلوها إنشاء وحدات التنظيم والإنتاجية فى القطاع العام والاقتصادى . وتتبع هذه وتلك مباشرة الوزير أو الرئيس الأعلى للمؤسسة أو المصلحة أو المنشأة العامة وتقوم بالمهام الآتية :

١ — جمع المعلومات وإجراء المسوحات الخاصة بالتنظيمات الإدارية داخل الوحدة التنظيمية ومراجعة وتحليل أهدافها واختصاصاتها واقتراح تطويرها .

٢ — دراسة أساليب العمل وإجراءاته داخل الوحدة التنظيمية واقتراح الحلول التى تؤدى إلى تبسيطها وإزالة العراقيل الناجمة عن تكدس وتضخم الأعمال والتعطيل والازدواجية والتداخل .

٣ — دراسة الهيكل الإدارى للوحدة التنظيمية والوظائف اللازمة لأعمالها ومسئولياتها ، وتحديد مستوياتها الإدارية وعلاقاتها الوظيفية .

٤ — دراسة تطوير العمل واقتراح ما يكفل زيادة الإنتاجية واستثمار الموارد والطاقات بكفاءة .

٥ — وضع وتطوير أنظمة « معلومات إدارية » تساعد الوحدة التنظيمية فى التخطيط والرقابة .

٦ — تطوير أنظمة الحفظ والأرشيف وأساليب الإدارة المكتبية الأخرى بما يكفل السرعة والدقة فى العمل ، وعلى أسس علمية حديثة .

٧ — تطوير أعمال إدارات الذاتية بما يكفل تحويلها إلى « إدارات أفراد » ومعاونتها فى تخطيط التدريب ووضع مواصفات الأعمال .

٨ — تطوير ووضع أنظمة محاسبة ومراقبة التكاليف لكى تساعد مختلف المستويات الإدارية فى التخطيط والرقابة .

٩ — إصدار دليل للمعاملات يسمح لموظفى الوحدة التنظيمية والوحدات التنظيمية الأخرى فى أن يكونوا على بينة من كيفية إنجاز المعاملات الرئيسية المختلفة .

علاقة المركز بالوحدات :

يتولى المركز الإشراف والتوجيه الفنى لأقسام التنظيم والأساليب وأقسام التنظيم والإنتاجية، وتعرض خطة العمل لهذه الأقسام على الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للوحدة التنظيمية لمناقشتها ومن ثم إصدار الأوامر اللازمة لتنفيذها.

على أنه فى حالة نشوء خلاف بين المركز والوزير المختص تعرض وجهات النظر على مجلس التخطيط ويكون القرار الذى يصدره المجلس بهذا الخصوص قطعيا وواجب التنفيذ.

ولضمان حسن سير العمل فى هذه الأقسام يمارس المركز بالنسبة لها الصلاحيات التالية :

١ - اختيار الموظفين الإختصاصيين الذين سيعلمون بها من بين موظفى الوحدات الإدارية، واقتراح نقل موظفين إليها من دوائر أخرى أو تعيين موظفين جدد وذلك وفق الشروط التى يضعها المركز بالاتفاق مع رئيس الوحدة الإدارية المختصة الذى يتولى إصدار قرارات تعيين أولئك الموظفين ولا يجوز نقلهم إلى وظائف أخرى إلا بالاتفاق مع المركز.

٢ — وضع برامج تدريبية لموظفى هذه الأقسام داخل البلاد وخارجها.

٣ — وضع أسلوب عمل هذه الأقسام وتحديد علاقاتها بالإدارات العليا والأقسام الأخرى ضمن الوحدة الإدارية وذلك وفق أهداف الخطة.

٤ — دعوة واستخدام الخبراء والاستشاريين الأجانب وتحديد أجورهم ومكافآتهم تنفيذا لأغراض الخطة وتحسب هذه النفقات على ميزانية خطة التنمية (١).

(١) يراجع الأستاذ ناجى البصام — مرجع سابق ص ٣١٨ — ٣٢٥.

ثالثاً ـ الجمهورية اللبنانية :

أنشئت فى لبنان وحدة مركزية للتنظيم الإدارى تسمى « إدارة الأبحاث والتوجيه » وهى تشكل مع إدارة التفتيش المركزى هيئة التفتيش المركزى كما سبقت الإشارة وقد نظمها المرسوم الاشتراعى رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٩ على النحو التالى :

المهام الأساسية :

تتولى إدارة الأبحاث والتوجيه إرشاد الإدارات العامة إلى الوسائل الكفيلة برفع مستوى الإدارة وزيادة فعاليتها وتمكينها من القيام بمسئولياتها على خير وجه ولا سيما :

١ — تقديم الاقتراحات فى تنظيم الدوائر لكى تصبح أكثر ملاءمة مع الحاجات الحقيقية ومع مصالح الجمهور وأكثر مقدرة على تحقيق أهدافها بسرعة وأقل كلفة ممكنة .

٢ — تحسين أساليب العمل الإدارى بالقيام بدراسات فنية واختصار المعاملات وتبسيطها وادخال الآليات فى بعض الأعمال الإدارية ، وتوحيد نماذج المطبوعات وتنظيم المحفوظات وتعديل هندسة المبانى الإدارية وتوحيد الأثاث والمفروشات والأدوات والتجهيزات وإصــدار المنشورات وغير ذلك .

٣ — القيام بدراسات وجمع إحصاءات عن الإدارات العامة والموظفين.

التعاون مع إدارات الدولة :

١ - يحق لمن تنتدبه إدارة الأبحاث والتوجيه من الموظفين أو الخبراء التابعين لها أن يزور جميع الإدارات العامة وأن يطلع على نظمها ووثائقها ويدرس أساليب العمل فيها وعلى جميع الإدارات العامة أن تسهل مهمته

وتقدم إليه جميع المعلومات التى يحتاج إليها ، وتضع تحت تصرفه الموظفين اللازمين لمساعدته على القيام بمهمته .

٢ — لإدارة الأبحاث والتوجيه أن تختار فى كل إدارة أو مصلحة موظفاً تتعاون معه للقيام بدراساتها وتحضير اقتراحاتها ، ويجرى اختيار هؤلاء الموظفين بمعرفة رؤسائهم وتنظم لهم إدارة الأبحاث والتوجيه دورات تدريبية وحلقات دراسية واجتماعات المباحثة والمناقشة وذلك بالتعاون مع إدارة الإعداد والتدريب .

٣ — يقدم كل من هؤلاء الموظفين تقريراً سنوياً لإدارة الأبحاث والتوجيه عن المهمة الموكولة إليه وعن النتائج التى توصل إليها .

فعالية الاقتراحات :

١ — تقدم إدارة الأبحاث والتوجيه دراساتها الفنية إلى الإدارة المختصة وترفقها باقتراحات عملية لتحسين الأوضاع التى تتناولها الدراسة وترسل نسخة عن هذه الدراسة والاقتراحات إلى مجلس الخدمة المدنية .

٢ — على كل دائرة أن تبدى رأيها فى اقتراحات إدارة الأبحاث والتوجيه فى مهلة شهرين على الأكثر وإن لم تفعل أو تنفذ الاقتراحات ، رفع الأمر رئيس إدارة التفتيش المركزى إلى مجلس الوزراء لاتخاذ التدابير المناسبة .

٣ — على إدارة الأبحاث والتوجيه أن تقدم تقريراً سنوياً إلى رئيس إدارة التفتيش المركزى عن أعمالها فى غضون السنة المنصرفة وعن النتائج التى توصلت إليها .

وقد تقرر بموجب قرارات الإصلاح الإدارى الصادرة سنة ١٩٧٢ باسم « مقررات مجمع بعبدا » إنشاء « هيئة مركزية للأبحاث والتنظيم الإدارى »

مستقلة عن هيئة تفتيش الدولة وبديلة لإدارة الأبحاث والتوجيه وتتولى مهامها بحيث يكون لها من استقلالها ما يدعم نشاطها ويحقق فاعليته .

رابعا — المملكة العربية السعودية :

إنشاء وحدات التنظيم والإدارة :

كان إنشاء هذه الوحدات بناء على مقترحات خبراء مؤسسة فورد فى مجال الإصلاح الإدارى بالمملكة . وقامت وزارة المالية والاقتصاد بإنشاء أول وحدة من هذا القبيل سنة ١٣٨٤هـ (١٩٦٤م) . ثم تتابعت جهود هذه الوزارة فى هذا الخصوص فوجهت منشوراً إلى جميع الوزارات والدوائر تقترح فيه إنشاء وحدات التنظيم والإدارة فى كل منها وتقوم الإدارة المركزية للتنظيم بوزارة المالية والاقتصاد الوطنى بالتعاون مع معهد الإدارة العامة إلى تنظيم برنامج تدريبى للعاملين فى هذه الوحدات وتنظيم لقاءات معهم لتبادل الآراء ومعالجة ما يواجههم من مشاكل [٢] .

الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة :

صدر قرار وزارة المالية رقم ٩، ١٩/١٨/١ بتاريخ ٢٤—٧ - ١٣٧٨ هـ.
محدداً مهام ومسئوليات هذه الإدارة على النحو التالى [٣] :

---

(١) يراجع د . أميرة أبو مراد فى كتاب « مقررات محم بعبدا تحت الجهر » ص ١٠ ، ١٣٥ .

(٢) يراجع تركى السديرى فى بحث بعنوان « وحدات التنظيم والإدارة ومسئولياتها نحو تطوير أجهزة الدولة » المنشور بمجلة « الإدارة العامة » التى يصدرها معهد الإدارة العامة بالرياض فى عددها الصادر فى أكتوبر سنة ١٩٦٧ ص ١ وما بعدها .

(٣) تراجع نصوص هذا القرار بمجلة الإدارة العامة سالفة الذكر فى عدد أبريل سنة ١٩٦٧ ص ١١٣ .

١ — تطوير الأساليب التنظيمية في الأجهزة الحكومية المختلفة في جميع المستويات ووضع معدلات الأداء المناسبة ونشرها للاسترشاد بها في تنظيم هذه الأجهزة وتحديد حاجاتها من القوى العاملة .

٢ — مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة قبل إدراجها في الميزانية ومراجعة إعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات الأجهزة القائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة .

٣ إعداد وإبداء الرأي في مشروعات الأنظمة واللوائح المتعلقة بالنواحي التنظيمية والإدارية ومراجعة جميع الأنظمة القائمة بغرض العمل على تطويرها وتنسيقها عندما يطلب إليها ذلك .

٤ — التعاون مع معهد الإدارة العامة في تنسيق وعقد دورات تدريبية خاصة لموظفي التنظيم والإدارة العاملين في الوزارات والأجهزة الحكومية واختيار المراجع العلمية التي تتعلق بطبيعة عمل التنظيم والإدارة والتوعية باطلاع موظفي الوحدات عليها .

٥— المساعدة في تأسيس وتنظيم وحدات التنظيم والإدارة في الأجهزة الحكومية المختلفة والتنسيق بين أعمالها وإعداد دليل يوضح اختصاصاتها وأهدافها ومدها بالمساعدات اللازمة لزيادة مقدرتها وكفايتها ومتابعة أعمالها وتحليلها واستخلاص النتائج وتعميم المفيد منها .

٦ — الاشتراك مع الإدارة العامة للميزانية بوزارة المالية والاقتصاد الوطني في تحليل طلبات إحداث الوظائف الجديدة في الوزارات وأجهزة الدولة الأخرى .

٧ — نشر دليل سنوي عن التنظيم والإدارة لأجهزة الحكومة .

٨ — متابعة البحوث والتطورات الحديثة في التنظيم والإدارة لتحسين العمل وتبسيط الإجراءات بالاتصال بالهيئات العلمية المحلية والدولية التي تقوم بنشاط مماثل للاستفادة من تجاربها وخبراتها .

٩ — تنسيق العمل مع مصلحة الإحصاءات العامة للقيام بالدراسات اللازمة للاستفادة من استعمال الآلات المكتبية والألكترونية فى تسيير أعمال الحكومة وضمان دقتها والعمل على تنظيم وتنسيق استخدامها من قبل جميع الأجهزة الحكومية .

١٠ — إبداء الرأى فى المشاكل التى تحال للإدارة ومعالجتها على ضوء مفاهيم التنظيم بالإدارة الحديثة .

وحدات التنظيم والإدارة :

أعدت الإدارة المركزية التنظيم والإدارة لائحة تنظيمية حددت أعمال وحدات التنظيم والإدارة المحلية فى مختلف الوزا ات والدوائر على النحو التالى :

١ — القيام بما يطلبه المسئولون الرئيسيون فى الجهات ومديرو الإدارات من دراسات تتعلق بالتنظيم القائم أو الأساليب والإجراءات الإدارية المتبعة ، وتقديم التوصيات والاقتراحات الكفيلة بتحسينها أو التغلب على ما يعترض سير العمل فيها من مشكلات .

٢ — تقوم الوحدة بإعداد جميع النماذج والفورمات المتطلبة لسير العمل فى الجهاز بما يضمن الدقة والسرعة فى الإنجاز .

٣ — تقوم الوحدة بتحديد ما يتطلبه عمل الجهاز من معدات وتجهيزات مكتبية مستحدثة تساعد فى رفع مستوى الإنتاج فيه .

٤ — تعتبر الوحدة المرجع الرئيسى للمسئولين فى الجهاز ، بالنسبة لتحديد مستوى وعدد ما يحتاجه الجهاز من الموظفين الجدد .

٥ — تقوم الوحدة برسم الطرق والأساليب الصحيحة لما تعده إدارات الجهاز وشعبه من تقارير دورية توضح ماحققته من أعمال وإنجازات . والبحث كذلك فى الوسائل التى تمكن المسئولين من تقييمها والاستفادة منها فى البرامج والأعمال المقبلة .

٦ ـ تقوم الوحدة بصفة دورية بتقييم أعمال الجهاز وإنجازاته للتأكد من أهميتها وذلك على ضوء ماهو مرسوم له من برامج وأهداف .

٧ ـ تعتبر الوحدة المرجع المسئول عن المخطط التنظيمى القائم للجهاز كما تقوم بتقديم الاقتراحات بصفة مستمرة بالنسبة لما يتطلبه المخطط من تطور .

٨ ـ تقوم وحدة التنظيم بمساعدة المسئولين فى الجهاز فى إعداد الخطط والبرامج التدريبية المتطلبة للرفع من كفاءة العاملين فيه .

٩ ـ كما تقوم الوحدة بتقديم التوصيات والاقتراحات اللازمة لتطوير أنظمة ولوائح العمل المتبعة فى الجهاز .

خامسا ـ جمهورية السودان الديمقراطية :

يباشر مهام التنظيم الإدارى مركزياً على مستوى الدولة « إدارة التنظيم والإصلاح الإدارى » التابعة لوزارة الخدمة العامة والإصلاح الإدارى . ويباشرها محلياً حديثاً بإشرافها الفنى فى الوزارات « وحدات الخدمات الإدارية » على نحو ماتم فى بريطانيا بعد إصلاحات « فولتون » سالفة الذكر. ونعرض بإيجاز لمهام كل من إدارة التنظيم وهذه الوحدات فيما يلى :

إدارة التنظيم والإصلاح الإدارى :

اقترن إنشاء وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإدارى سنة ١٩٧١ بمفاهيم جديدة فى التطوير الإدارى جاوزت بها النطاق التقليدى المحدود للتنظيم وأساليب العمل إلى استخدامات التكنولوجيا والميكنة فى العمل الإدارى والمكتبى . وفى ضوء ذلك تحددت اختصاصات إدارة التنظيم والإصلاح الإدارى والتى تتلخص فيما يلى :

١ — الدراسة المستمرة للهياكل التنظيمية لجميع أجهزة الخدمة العامة فى الحكومة المركزية والمؤسسات العامة أو الحكومة المحلية بغرض تنظيمها

لتواكب الخطة الإدارية الشاملة المستمدة من خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية المعلنة مع مراعاة توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين الأجهزة بطريقة تضمن عدم تضاربها أو ازدواجيتها .

٢ — إجراء البحوث والدراسات الهادفة لزيادة الإنتاج عن طريق خلق المناخ الملائم النابع من احترام الإنسان وتأكيد دوره وذاتيته وإنشاء علاقات إنسانية مثلى .

٣ — دراسة أساليب وطرق العمل المتبعة بصورة مستمرة بغرض تبسيطها وملاءمتها للأغراض التي توضع من أجلها وذلك لتفادى الروتين وتحقيق الوفر في الوقت والجهد ، مع ضرورة تقنين الإجراءات وطرق الأداء متى كان ذلك ممكناً أو لازماً .

٤ — الاستفادة من الكمبيوتر كوسيلة حديثة لتطوير الأداء والعمل على ميكنة جميع مراحل الأداء بغرض ضبطه وتسهيله وتطويره بما يوفر الوقت والجهد[١] .

٥ — جمع المعلومات والإحصاءات عن الخدمة العامة في مختلف مجالاتها ومناشطها وتصنيفها وتحليلها وتوزيعها على جهات الاختصاص .

٦ — القيام بالبحوث التطبيقية والمقارنة في جميع مجالات الإدارة العامة وإدارة التنمية ، والتبادل العلمى والثقافى مع دول العالم .

٧ — جمع وحفظ الوثائق والتقارير الفنية التي تعدها اللجان المحلية والعالمية بغرض الاستفادة منها في عمليات الإصلاح الإدارى وكمراجع علمية للباحثين في مشاكل الإدارة السودانية .

---

(١) تراجع خطة تطوير هذه الإدارة الموضوعة في ١٩٧٣/٤/٢٦

٨ — السعى لإنشاء مكتبة مرجعية فى التاريخ الإدارى قوامها كل التقارير والدراسات التى أجريت من قبل حول الإدارة فى السودان لتكون بمثابة دار مركزية للتوثيق الإدارى .

وحدات الخدمات الإدارية :

دعماً لمسار الإصلاح الإدارى الشامل اتفقت وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإدارى مع المعهد الملكى للإدارة العامة ببريطانيا على إعداد مشروع لإنشاء هذه الوحدات فى كل الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة وأجهزة الحكم الشعبى المحلى وصدر القرار اللازم بإنشائها فى هذه الأجهزة بهدف مساعدتها فى تحسين الأداء وجمع وترتيب وتحليل الإحصاءات التى يمكن الاستفادة منها فى تنمية نشاطات المرافق الحكومية المختلفة . كما تساعد فى وضع البرامج وتقديم الاستشارات والاقتراحات البناءة فى تطوير وتبسيط أساليب العمل للارتفاع بمستوى الأداء وزيادة الإنتاجية .

سادساً ـ الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية :

الإدارة العامة للتنظيم وترتيب الوظائف :

وهى إدارة مركزية للتنظيم الإدارى تتبع وزارة العمل والخدمة المدنية . ولم توجد بعد وحدات محليه للتنظيم الإدارى فى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة .

وتختص بإبداء الرأى الفنى وتقديم المشورة والمعونة للوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات العامة وشركات القطاع العام ، وإعداد البحوث والدراسات التنظيمية والادارية فى المجالات التالية :

١ التنظيم والأساليب :

مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة وإعادة تنظيم وتعديل اختصاصات الأجهزة القائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة .

والمعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتحسين وتطوير أساليب العمل وقياس العمل ووضع معدلات الأداء .

٢ - ترتيب الوظائف :

إنشاء وتنفيذ نظام لتوصيف وترتيب الوظائف ، والعمل على إنجاز هذه العمليات وما يرتبط بها من لوائح ونظم ومعايير وقواعد وفق قانون الخدمة المدنية الجديد الصادر سنة ١٩٧٦

٣ـ القوى العاملة:

تحديد الاحتياجات الوظيفية على أساس موضوعى سليم يقوم على نسبة حجم العمل إلى معدل إنجازه ، وتحديد الأيدى العاملة العاطلة أو التى فى حالة بطالة مقنعة وتحديد أوجه الاستفادة منها فى مختلف مرافق الدولة .

وبالنظر إلى ضيق وقصور إمكانيات هذه الإدارة العامة فإن ثمة اتجاه نحو تطويرها وتوسيع اختصاصاتها بحيث تشمل مختلف جوانب ومجالات التنمية الإدارية بما فيها التدريب ويطلق عليها تسمية « جهاز التنمية الإدارية » يعاونها فى ذلك أقسام محلية للتنمية الإدارية بالوزارات تشرف عليها وتوجهها فنياً .

ونرى فى ختام هذه الدراسة أن يراعى بالنسبة لهذه الأجهزة ما يأتى :

أولا ـــ عدم اقتصار دورها على التنظيم وأساليب العمل بالمفهوم التقليدى الضيق بل يمتد ليشمل شئون القوى العاملة وتنميتها المرتبطة بنشاطها .

ثانياً ـــ بالنظر لتكامل العملية الإدارية بمختلف عناصرها فإنه يفضل اندماج هذه الأجهزة مع الأجهزة المركزية للخدمة المدنية بما يتيح لها التطور الإدارى الشامل على مستوى الدولة وهو ماانتهى إليه المؤتمر العربى الأول

لتنظيم وإدارة الأجهزة المركزية للخدمة المدنية المعقود بالرياض فى فبراير سنة ١٩٧٥

ثالثاً — الحرص على تزويد هذه الأجهزة بأفضل مستويات الخبرة والكفاءة فى مجالات التنظيم والإدارة .

رابعاً — تخويل هذه الأجهزة صلاحية المبادأة بإجراء دراسات التنظيم وأساليب العمل فى الجهاز الإدارى للدولة .

خامساً — إنشاء وحدات محلية للتنظيم والأساليب فى الوزارات تتبع فنياً الجهاز المركزى للتنظيم وتكون عوناً له فى تحقيق التطوير الإدارى المنشود .

الباب الثالث

التنظيم الإدارى اللامركزى

هو تنظيم قوامه أجهزة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالى والإدارى فى مباشرة نشاطها سواء باشرت هذا النشاط فى نطاق إقليمى معين (لامركزية إقليمية) أو بإدارة أحد المرافق الاجتماعية كالجامعة أو الاقتصادية كالنفط (لامركزية مرفقية) .

وسنعرض فى الفصلين التاليين للامركزية الإقليمية ممثلة فى الإدارة المحلية ثم للامركزية المرفقية ممثلة فى إدارة المشروعات العامة .

الفصل الأول

الإدارة المحلية

مقدمة عامة :

أولا — المفاهيم والاتجاهات :

تعني الإدارة المحلية أساساً بتوزيع الوظيفة الإدارية فى الدولة بين أجهزتها المركزية فى العاصمة وهيئات محلية مستقلة عنها، ومن ثم فهى أسلوب فى التنظيم الإدارى الحكومى من شأنه تحقيق اللامركزية الإدارية الإقليمية.

ومن هذا يتضح أنها تختلف عن اللامركزية السياسية أو ما يسمى « الحكم المحلى » ويعنى توزيع سلطات الحكم الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بين حكومة مركزية فى عاصمة الدولة وحكومات محلية فى أقاليمها أو ولاياتها كما هو الشأن فى الولايات المتحدة الأمريكية.

كما أنها تختلف عن اللاتركيز الإدارى الإقليمى حيث تفوض الأجهزة الإدارية المركزية فى عاصمة الدولة بعض صلاحياتها وسلطاتها إلى فروعها الإقليمية التى تتبعها وتعتبر امتداداً لها. وقد يستخدم هذا الاصطلاح تجاوزاً كمرادف للإدارة المحلية.

هذا وتتسم الإدارة المحلية باستقلال اجهزتها والعاملين فيها عن الأجهزة الإدارية المركزية (الوزارات)، مع وجود قدر متفاوت من الرقابة المركزية عليها تسمى اصطلاحاً « الوصاية الإدارية» وتستهدف أساساً ضمان

سلامة وحسن سير المرافق المحلية ، والحفاظ على وحدة الدولة والتزام سياستها العامة .

وتمتاز الإدارة المحلية بأنها تخفف من أعباء الإدارة المركزية التى تزداد وتتنوع مع قيامها بدورها المعاصرة فى إدارة التنمية . فالأخذ بالإدارة المحلية يقصر الإدارة المركزية على مهام التخطيط والمتابعة ، وإدارة المرافق العامة ذات الطابع القومى كمرافق الأمن والدفاع والعدالة ، ويعهد بإدارة المرافق العامة المحلية — تخطيطاً وتنفيذاً ومتابعة — إلى مجالس وأجهزة محلية مستقلة قريبة من مواطنى المحليات ومن ثم تكون أسرع فى تلبية احتياجاتهم .

كما تعمق هذه اللامركزية مفهوم الديمقراطية ، إذ يتولى أبناء الإقليم أنفسهم إنشاء وإدارة مرافقه المحلية سواء كأعضاء فى المجالس المحلية أو كعاملين فى الأجهزة ، وهم لاشك أقدر على معرفة احتياجات إقليمهم من هذه المرافق وإدارتها محلياً فى سرعة وكفاءة واقتصاد سيما إذا توافرت فيهم الخبرات والكفاءات البشرية اللازمة .

وبالنظر لما تقوم به الإدارة المحلية فى الدولة العصرية من دور إيجابى بالغ الأهمية فى تنمية المجتمعات المحلية اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً ، فقد حظيت دراساتها فى السنوات الأخيرة باهتمام متزايد من كتاب الإدارة العامة والقانون الإدارى على السواء وغدت مادة علمية مستقلة تدرس فى كليات الحقوق والاقتصاد والعلوم السياسية والتجارة ، ومادة تدريبية مشتركة فى معاهد الإدارة العامة . كما اتجهت بعض الدول إلى إنشاء معاهد للإدارة المحلية تعنى بالدرجة الأولى بدراسة ومعالجة مشاكل التطبيق فى المحليات وهو ما أخذت به بريطانيا وألمانيا .

كما حظى موضوع الإدارة المحلية بالنصيب الأوفر من دراسات وتوصيات المؤتمرات العربية للعلوم الإدارية ، وخصص بعضها لمعالجتها من مختلف جوانبها . كذلك حرصت الدول العربية حديثاً على التطوير المستمر لقوانين ونظم الإدارة المحلية بها ، كما عنيت المنظمة العربية بتجميعها ونشرها ليتسنى للباحثين تحليلها ودراستها على الصعيد العربي المقارن .

ثانياً : مقومات نظام الإدارة المحلية :

نسجل هنا التصور العام الذى انتهى إليه أحد المؤتمرات العربية للعلوم الإدارية لمقومات نظام الإدارة المحلية فى الدول العربية[1] :

« ان الدول العربية لا تختلف عن الدول المعاصرة فى وجوب الاهتداء بمبدأ تقسيم العمل بين هيئات مركزية تتولى المرافق والخدمات ذات الطابع القومى والتى تهم الشعب فى مجموعه باعتباره كتلة واحدة وبين هيئات محلية تنبثق عن أهل كل وحدة محلية للإضطلاع بالمرافق والخدمات ذات الطابع المحلى . ففى ذلك تخفيف عن كاهل الحكومة ، واقتصاد فى النفقات ، وإحسان فى الأداء نظراً لما تتطلبه من الخدمات المحلية من تغيير فى أنماط الأداء تبعاً لاختلاف حجم الخدمة فى هذه الوحدات وطبيعة البيئة والتباين فى مطالبها — كما أن إشراك أهل الوحدة المحلية فى إدارة شئونهم المحلية عن طريق ممثليهم فى مجالسهم خير تدريب لهم على تحمل المسئولية وعلى تقييم الحكم النيابى بالإضافة إلى عدالة التوزيع فى الأعباء المالية لأن مايفرضه أهل الوحدة من ضرائب محلية يضمنون صرفه على مرافقهم بالذات .

على أن الدول العربية إذا كانت تشترك مع جميع الدول المعاصرة فى هذه

---

(١) المؤتمر العربى الثالث للعلوم الإدارية المنعقد بالقاهرة فى المدة من ٢٣ حتى ٢٧ أكتوبر (تشرين أول) سنة ١٩٦٥ .

الاعتبارات فإن لها موقفاً خاصاً يحتم عليها الاهتداء بمبدأ تقسيم العمل على هذا النحو فدول وطننا العربى كلها تدخل فى عداد الدول النامية . وكلها تسعى جاهدة فى بلوغ مراتب الدول المتقدمة بعد تعويق الاستعمار لها عهداً طويلا .
وفى هذا الجهاد الطويل يصبح لزاماً على حكومات الدول العربية أن تتفرغ للمرافق القومية الكبرى وأن تتخفف من الخدمات المحلية وتعهد بها إلى مجالس منبثقة من وحداتها المحلية . فكلما ينهض المستوى المحلى بمرافقه وأعبائه ومسئولياته كلما خفت الأثقال عن المستوى القومى فيستطيع أن يثب وثبات متلاحقة نحو تحقيق أهدافه الكبرى فى يسر وعزم .

وإذا كان المؤتمر يوجه هذا الاهتمام إلى استحداث أو تدعيم نظام الإدارة المحلية فإنه لا يرى أن يشير على الدول العربية التزام قالب معين فى نظمها المحلية وذلك لما أثبتته التجربة من أن شرط النجاح فى أى نظام محلى هو أن يتجاوب تجاوباً كاملا مع مقتضيات البيئة المحلية .

على أن تجارب الدول أثبتت أيضاً وجوب الاهتداء بمبادىء عامة فى هذا الشأن مع تفصيلها على النحو الأكثر ملاءمة لظروف كل دولة .

وفى ضوء ما تقدم أوصى المؤتمر بما يأتى :

١ — من حيث تقسيم أرض كل دولة إلى وحدات محلية يجب أن يراعى التمييز بين البيئات الحضرية ، والبيئات الريفية فيكون للبيئة الحضرية جهاز يلائم مطالبها العمرانية ويكون للبيئة الريفية جهاز يلائم مطالبها المحلية . ويشرف على الفصيلتين فى أرجاء كل إقليم (محافظة أو لواء) مجلس عام يتولى من الخدمات والمرافق ما يخرج عن إمكانياتها وما يخدمها جميعاً على السواء ، فيكون لذلك فى كل إقليم مجالس للمدن ومجالس للقرى أو الوحدات الريفية ومجالس عام الإقليم .

٢ — فى تحديد اختصاصات هذه المجالس يجب أن يكون التحديد واضحاً حاسماً ، فلا تصاغ أحكام الاختصاصات صياغة مبهمة تثير الشك والتردد . كما يجب أن تنصب هذه الاختصاصات المحددة على الخدمات والمرافق العمرانية والاقتصادية ذات الطابع المحلى البحت ، والتى تنصرف إلى شأن من شئونها المحلية . كذلك الخدمات والمرافق التى تستلزم فى إدارتها رقابة دقيقة دائمة لا يتاح للحكومة المركزية القيام بها كما يتاح للهيئات المحلية لبعد المصدر الذى تنبعث منه الرقابة فى الحالة الأولى وقربه فى الحالة الثانية ، والمرافق التى يضيرها توحيد النمط ويصلحها تعدده تبعاً لحاجات الأقاليم المحلية والبلدان المتباينة .

٣ — فى تشكيل المجالس المحلية يجب أن يراعى واقع الشعوب العربية ، فإلى جانب الأعضاء الذين ينتخبهم أهل الوحدة . ليمثلوا إرادة أهل الوحدة ومطالبهم المحلية يحسن وجود بضعة من الفنيين ، يختارون من أهل الوحدة أو تعينهم الحكومة المركزية ، ليمدوا المجالس بخبراتهم الفنية وبذلك يسير كل مجلس فى نشاطه وقراراته على ضوء العلم والخبرة الفنية . على أن تكون الأغلبية دائماً للأعضاء المنتخبين الذين ينطقون باسم أهل الوحدة المحلية .

٤ — فى تمويل المجالس يجب أن نذكر أن المال هو عصب كل نشاط إدارى ، ولا جدوى من تخويل اختصاصات للمجالس المحلية بدون أن تدبر لها الموارد المالية لمواجهة إنفاقها . وفى تدبير هذه الموارد يجب أن نهدف إلى تحقيق المطالب الآتية :

(أ) أن تكون هذه الموارد ذات مرونة تسمح بمواجهة النمو المطرد فى مطالب الوحدات المحلية إذ كلما كانت هذه الموارد مرنة زادت مقدرة الهيئات المحلية على الإنتاج والنمو .

(ب) أن تكون هذه الموارد ذات طابع محلى بحت . فلا يتجاوز وعاؤها

نطاق الوحدة المحلية ، ويحسن بالحكومة المركزية أن تحيل إلى مجالس الوحدات المحلية حصيلة الضرائب ذات الطابع المحلي – كضريبة الأرض أو ضريبة المباني أو غيرها من الضرائب التي كانت تستأثر بها قبل استحداث نظام الإدارة المحلية .

(ج) مع التسليم بجواز إمداد الحكومة المركزية للهيئات المحلية بإعانات مالية لبعض المرافق التي أحيلت إليها – ولامناص من ضخامة هذه الإعانة في الفترة الأولى – يجب أن يكون الاعتماد الأكبر للهيئات المحلية على مواردها الذاتية ، فذلك أدعى إلى تغذية شعور مواطنيها بمسئوليتهم المحلية .

٥ – ولما كانت المجالس المحلية في دولة موحدة ، هي قطاع من الجهاز الإداري العام للدولة ، عهدت إلى ممثلي المواطنين في كل مجلس بالاضطلاع بمرافقهم المحلية ، وكانت السلطة التشريعية للدولة التي تحدد بما تصدره من قوانين مجال نشاط السلطة التنفيذية في اختصاصاتها المركزية . فإن السلطة التشريعية هي التي تحدد أيضاً بما تصدره من قوانين ، مجال العمل في المجالس المحلية بوصفها سلطة تنفيذية متممة ومساعدة للسلطة التنفيذية المركزية . وإذن يجب أن تكون مباشرة المجالس المحلية لاختصاصاتها في نطاق السياسة العامة للدولة .

ومن هنا يجب أن يكون للحكومة المركزية نصيب من الإشراف والتوجيه على المجالس المحلية بالقدر الذي يكفل سريان نشاطها في نطاق السياسة العامة للدولة وفي حدود المصلحة العامة ، وفي حدود الاختصاصات التي أجازتها السلطة التشريعية في الدولة . على أن هذا النصيب يجب ألا يجاوز الإرشاد والتوجيه إلى خنق حيوية هذه المجالس ، بل يجب أن يكون بالقدر الذي يؤدي إلى حسن قيام المجالس بنصيبها من المرافق المحلية ، وأن تظل قراراتها في هذا النطاق قابلة للنفاذ بغير مصادقة من الحكومة المركزية ، حتى تصان

حرية المجالس فى العمل والابتكار فى ضوء الظروف المحلية لكل مجلس .

ولما كانت ميزانيات المجالس تعتمد فى جزء كبير منها على إعانة من خزانة الدولة فيجب أن تكون ميزانياتها خاضعة لتصديق الحكومة المركزية . كذلك الضرائب المحلية التى تفرضها هذه المجالس على مواطنيها يحسن وضع حدود قصوى لها حتى لا تستنفد هذه الضرائب المحلية الطاقة الضريبية للشعب .

وفى ضوء ما تقدم نعرض التطبيقات العربية للإدارة المحلية ، من زاوية التنظيم الإدارى اللامركزى وقوامه الوحدات والهيئات المحلية وعلاقتها بالأجهزة المركزية .

أولاً — الجمهورية العراقية :

ينظم الإدارة المحلية فى العراق قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ على النحو التالى :

الوحدات المحلية :

تقسم الدولة إلى محافظات والمحافظات إلى أقضية والأقضية إلى نواحى ، ولكل منها الشخصية المعنوية فى نطاق الوظائف التى تمارسها الإدارات المحلية .

وتستحدث هذه الوحدات بمرسوم جمهورى يصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء . مع اشتراط مصادقة مجلس قيادة الثورة على هذا المرسوم فى حالة إنشاء المحافظة .

وتقسم الوحدة المحلية إلى محلات ضمن الحدود البلدية ، وإلى قرى بالنسبة لخارج هذه الحدود ، وذلك ببيان يصدره وزير الداخلية بناء على طلب المحافظ بالاستناد إلى قرار مجلس الوحدة الإدارية المختص .

ويرأس المحافظ المحافظة ويرأس القائمقام القضاء ويرأس مدير الناحية الناحية . ويكون لكل محلة وقرية مختار . مع قيام تبعية متدرجة ، بين الرؤساء هذه الوحدات المحلية .

ويهدف المحافظ فى إدارة محافظته إلى تحقيق ما يلى ، كما يسعى كل من

القائمقام ومدير الناحية لتحقيق هذه الأهداف وتنفيذ توجيهات رئيس الوحدة الإدارية التابع له :

١ ـ استتباب الأمن والنظام .

٢ ـ تطبيق مبادىء الحرية والمساواة بين أفراد الشعب .

٣ ـ نشر العدالة وتيسير التوصل إليها مع مراعاة استقلال القضاء .

٤ ـ حماية حقوق الملكية بين الأشخاص الطبيعيين والمعنويين .

٥ ـ حماية الحقوق الشخصية للأفراد وصيانة حريتهم الشخصية .

٦ ـ العناية بالجوامع والمساجد والعتبات المقدسة والمعابد وإدارة أملاك الوقف إدارة حسنة .

٧ ـ القيام بإعداد وتعميم الوسائل المقتضية لرفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي لأفراد الشعب .

٨ ـ العناية بتعميم الثقافة والتعليم على أفراد الشعب وتهيئة الفرص المتكافئة لهم .

٩ ـ المحافظة على الثروة الوطنية وإنمائها واتخاذ مايلزم لتقدم الصناعة والقضاء على البطالة .

١٠ ـ المحافظة على الصحة العامة وتحسين الشئون الصحية واتخاذ الوسائل الكافية لمنع انتشار الأمراض السارية والمعدية بين المواطنين .

١١ ـ المحافظة على الثروة الحيوانية وإنمائها ومنع انتشار الأمراض السارية والمعدية بين المواشي .

١٢ ـ تهيئة الوسائل اللازمة لرفع المستوى الزراعي وحماية المنتوجات الزراعية ومكافحة الآفات الزراعية وتأمين توزيع المياه على المزارع ومكافحة الفيضان .

١٣ ـ المحافظة على الآثار القديمة والمحلات الأثرية والتذكارية .

١٤ ـ العناية بالسياحة والاصطياف .

١٥ ـ صيانة مكاسب الثورة الاشتراكية والاهتمام بقانون الإصلاح الزراعي والإشراف على تطبيقه .

١٦ ـ العناية والاشراف على المشاريع الأشغال العامة والإسكان ومنشآتها .

١٧ ـ الاهتمام بالطرق العامة وتأمين المواصلات بصورة مريحة وأمينة .

١٨ ـ العناية بأمور التجنيد وتشجيع الأهلين للانخراط بمسلك الجندية باعتباره واجباً مقدساً .

١٩ ـ مراقبة الحدود وتنفيذ القوانين والاتفاقيات المتعلقة بها .

٢٠ ـ العناية بتحصيل أموال الدولة وتقدير الضرائب وجبايتها وحفظ حقوق الخزينة وصيانة أملاكها مع مراعاة الاقتصاد التام في المصروفات .

٢١ ـ توعية الشعب بأهداف الثورة ومكاسبها وقوانين الدولة وأنظمتها وتعليماتها التي تتطلب النشر على المواطنين بطرق الإعلان المختلفة المتيسرة .

٢٢ ـ رفع التقارير الوافية إلى كل وزير عن كل ما من شأنه أن يؤدي إلى الإصلاحات التي يراها لتحسين الإدارة واستكمال أسباب الراحة العامة وتقدم البلاد .

٢٣ ـ رعاية المنظمات الشعبية والاهتمام بنقل وجهات نظر المواطنين إلى المراجع المختصة .

٢٤ ـ العناية بالمشاريع التي تستهدف رعاية الشباب وفق الخطة التي تضعها الوزارة المختصة وصيانة المرافق العامة للشبات التي تتطلبها الخطة .

وقد خول القانون رؤساء الوحدات المحلية كل في نطاقه الصلاحيات اللازمة لمباشرة هذه الاختصاصات ويشرف على رؤساء الفروع الإقليمية للوزارات فيها .

المجالس المحلية :

لكل وحدة محلية مجلس يشكل برئاسة رئيس الوحدة ، ونائبه وهو أحد أعضاء المجالس ينتخبه المجلس من بين أعضائه ويحل محل الرئيس عند غيابه ، وأعضاء منتخبين من أهالى الوحدة ، وأعضاء دائمين هم موظف الإدارة المحلية ورؤساء الدوائر الفرعية فى الوحدة بصفتهم ممثلين عن الوزارات المختصة .

ويجوز لمجلس الوحدة المحلية أن يطلب من الوزارات والدوائر غير الممثلة فيه ندب أحد موظفيها لحضور اجتماعاته أو اجتماعات لجانه إذا اقتضت الأمور المعروضة ذلك ويشترك هؤلاء المندوبون فى المناقشة عدا التصويت .

ومدة دورة المجلس بالنسبة للأعضاء المنتخبين ثلاث سنوات قابلة للتجديد أكثر من مرة .

وقد حدد القانون عدد الأعضاء المنتخبين فى كل مجلس فبالنسبة لمجلس محافظة بغداد ثلاثين عضواً وبالنسبة لمجالس المحافظات الأخرى عشرين عضواً ومجلس القضاء اثنى عشر عضواً ومجلس الناحية ثمانية أعضاء . ويجب أن يكون عدد الأعضاء المنتخبين فى كل مجلس ضعف عدد أعضائه الدائمين وإذا لم تتوافر هذه النسبة تعين على المحافظة زيادة عدد الأعضاء المنتخبين بما يؤمن هذه الأغلبية . ولوزير الداخلية زيادة عدد هؤلاء الأعضاء عن هذه النسبة عند الضرورة أو إذا اقتضت كثافة السكان فى الوحدة ذلك .

ويؤلف كل من مجلس المحافظة ومجلس القضاء من بين أعضائه لجنة تدعى (اللجنة الإدارية) برئاسة المحافظ أو القائمقام حسب الأحوال وعضوية ممثلى وزارات المالية والمواصلات والشئون البلدية والقروية والأشغال والإسكان

من الأعضاء الدائمين فى المجلس وأربعة يختارهم المجلس من بين أعضائه المنتخبين . وهذه اللجان تمارس اختصاصات المجالس الإدارية السابقة[1]. وهى تقوم فضلا عن إجراء المناقصات والمزايدت بإبداء الرأى للمحافظ والقائمقام فى الشئون الإدارية والمالية .

والمجلس المحلى أيضاً أن يشكل لجاناً دائمة أو مؤقتة من بين أعضائه أو من غيرهم أو منهم معاً للاستفادة من خبرتهم وآرائهم فى القضايا ذات العلاقة بالإدارة المحلية على أن يعين المجلس أحد الأعضاء الدائمين رئيساً للجنة .

وقد أعطى القانون المجالس المحلية اختصاصات واسعة بالنسبة للمرافق المحلية كشق الطرق الفرعية وإنشاء المعابد والقناطر والجسور الصغيرة وإنشاء المستوصفات الصحية والبيطرية وإنشاء أبنية المدارس وصيانتها والمعارض والفنادق ومصانع النجارة والنسيج والملاحين والمطابع وإدارتها . وكذا إنشاء وإدارة وتجهيز مشاريع الماء والكهرباء فى القرى التى لا توجد بها بلديات .

- الهيئة العليا للإدارة المحلية :

وهى مشكلة بمرسوم جمهورى برئاسة رئيس الوزراء وعضوية وزراء الداخلية والمالية والتربية والتعليم والشئون البلدية والقروية والأشغال والإسكان والمواصلات والصحة والزراعة والاقتصاد والإصلاح الزراعى والرى والثقافة والإعلام والعمل والشئون الاجتماعية والشباب .

وقراراتها ملزمة للوزارات وللوحدات المحلية ويشمل اختصاصها الأمور التالية :

---

(١) يراجع فى اختصاصات المجالس الإدارية السابقة كتابنا « الإدارة المحلية فى الجمهورية العراقية » طبع جامعة عين شمس سنة ١٩٦٩ ص ٣٥ وما بعدها .

١ — رسم السياسة العامة لنشاط مجالس الوحدات المحلية فى نطاق السياسة العامة للدولة .

٢ — نقل الوظائف والخدمات والاختصاصات التى تمارسها الوزارات المختصة والأجهزة اللازمة لذلك مع اعتماداتها المرصدة فى الميزانية العامة للدولة إلى المجالس المحلية .

المشاريع المشتركة :

قد تكون هناك مشاريع أو مرافق يعود نفعها على أكثر من وحدة محلية لذلك أجاز القانون للوزير المختص أن يعهد بالمشاريع التى تهم وزارته إلى مجالس الوحدات المحلية المتجاورة للقيام بها بصورة مشتركة نيابة عن وزارته . وفى هذه الحالة يقرر الوزير تشكيل هيئة مشتركة لإدارتها ، ويحدد عدد الأعضاء الذين ينتخبهم كل مجلس فى هذه الهيئة بالإضافة إلى الأعضاء الدائمين فى هذه المجالس الذين لهم صلة بالمشروع ، ويرأس الهيئة العضو الذى يختاره الوزير .

كذلك يجوز لمجالس الوحدات المحلية فى المحافظة فى القيام بالمشاريع التى تعود بالمنفعة عليها وفى هذا الحالة يتولى مجلس المحافظة تشكيل هيئة إدارة هذه المشاريع على النحو المشار إليه فى الحالة الأولى .

مؤتمرات المحليات :

يدعو وزير الداخلية سنويا المحافظين لعقد مؤتمر عام يحضره أعضاء الهيئة العليا للإدارة المحلية وممثلو الدوائر المعنية ووكلاء وزارة الداخلية ومديرى العموم بها وأعضاء هيئة التفتيش الإدارى ومستشارى وخبراء الإدارة المحلية لتبادل التجارب والخبرات ، ويرفع المؤتمر توصياته إلى رئيس الوزراء والوزارات والدوائر المختصة .

كما يدعو المحافظ أو من ينيبه إلى عقد مؤتمر لدراسة المشاكل والأمور التى تهم كل وحدة محلية ويهىء المواضيع التى تطرح للمناقشة فى المؤتمر السنوى ويرفع إليه توصياته فى هذا الصدد .

الجمهورية اللبنانية :

أولا ـ نظام المحافظات :

تقسم لبنان إلى محافظات وتقسم المحافظات إلى أقضية وينظمها المرسوم الاشتراعى رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٩ الخاص بالتنظيم الإدارى على النحو التالى :

المحافظ :

المحافظ هو الرئيس الإدارى الأعلى فى المحافظة فهو يتقدم جميع الموظفين فى المحافظة أياً كانت رتبتهم أو السلك الذى ينتمون إليه وفيما يلى مسئوليات المحافظ وسلطاته فى لبنان :

١ ـ يمثل المحافظ وزارات الدولة كافة باستثناء وزارتى العدلية والدفاع الوطنى .

٢ ـ يدير المحافظ أجهزة الوزارات فى المحافظة وله بهذه الصفة أن يفتش الدوائر ويراقب الموظفين ويمنحهم الإجازات الإدارية والصحية وأن يفرض العقوبات التأديبية وفقاً لأحكام نظام الموظفين . أما فيما يتعلق بموظفى وزارتى العدلية والدفاع الوطنى فعليه أن يطلع الوزارة المختصة عن كل مؤاخذة وتجرى المخابرات بين أجهزة الوزارات والدوائر المركزية بواسطة المحافظ . وعليه أن يرسلها لمراجعها خلال ثلاثة أيام على الأكثر .

٣ ـ يسهر المحافظ على تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات العامة فى

المحافظة ويعتبر مسئولا عن حسن تطبيقها . وله ، لهذه الغاية ، أن يتخذ جميع التدابير التى تؤول إلى تنسيق العمل بين مختلف الدوائر وتأمين حسن سيره وتنفيذه . وعليه أن يدعو رؤساءها إلى اجتماعات دورية يطلع خلالها على أعمالهم ويبدى ملاحظاته فى شأنها .

٤ — يتولى المحافظ مراقبة أوضاع المنطقة من الوجهتين السياسية والاقتصادية وعليه أن يطلع وزارة الداخلية على الحالة كل شهر وكلما دعت الحالة .

٥ — يتولى المحافظ حفظ النظام والأمن وصيانة الحرية الشخصية وحرية الملكية الخاصة وله من أجل ذلك أن يطلب إلى قوى الأمن فى المحافظة اتخاذ جميع التدابير التى تقتضيها الظروف .

٦ — توضع قوى الأمن الداخلى فى المحافظة تحت تصرف المحافظ لاستعمالها فى تأدية المهام المنوطة به .

٧ — يستطلع رأى المحافظ فى جميع التبديلات التى يراد إجراؤها فى المحافظة بين رؤساء الدوائر المحلية باستثناء القضاء والجيش .

٨ — يحق للمحافظ أن يفاوض النيابة العامة فى المحافظة فى جميع المسائل التى تهم الحكومة ولاسيما ما يتعلق منها بالأمن العام . وعليه أن يؤازر السلطات القضائية بأداء المهام والواجبات المفروضة عليه بالقانون .

٩ — يشترك المحافظ ، بعد استطلاع رأى مجلس المحافظة ، بإعداد موازنة صندوق التجهيز البلدى ويعرض مشروع التوزيع على وزارة الداخلية مقروناً بمطالعته الخطية .

١٠ — يوقع المحافظ جوازات السفر وفقاً لأحكام القانون الخاص بذلك .

١١ — يرخص المحافظ بإنشاء المصانع للألعاب النارية ومستودعاتها ومخازن بيعها وفقاً لأحكام قانون الأسلحة والذخائر .

١٢ — يستطلع رأى المحافظ فى إنشاء أو إلغاء المدارس الرسمية على اختلاف أنواعها فى منطقته . ويساعد المحافظ وزارة التربية الوطنية فى تأمين الأبنية والتجهيزات والأدوات اللازمة للمدارس .

١٣ — يتخذ المحافظ جميع الإجراءات التى يراها ضرورية لتطبيق القواعد الصحية العامة المنصوص عليها فى القانون .

١٤ — يؤمن المحافظ إدخال المرضى المعوزين إلى المستشفى الحكومى فى المحافظة بأوامر يصدرها إلى مدير المستشفى وفقاً لإمكانيات هذه المؤسسات . أما فى المناطق التى لا يوجد فيها مستشفى حكومى أو فرع اختصاصى لمرض أو علة معينة ، فللمحافظ أن يقترح على السلطة المركزية إدخال المريض إلى أقرب مستشفى حكومى أو التعاقد مع أحد المستشفيات الخاصة ريثما يتم التجهيز الصحى العام فى المحافظة .

١٥ — يشرف المحافظ على الدوائر الزراعية فى منطقته ويتولى مراقبة الجمعيات النقابية للمياه واللجان المكلفة إدارة المشاريع ذات المنفعة العامة وتصديق أنظمتها وموازنها وتعيين هيئاتها وموظفيها وتعيين فروع هذه الهيئات عند الاقتضاء .

١٦ — يمارس المحافظ بالإضافة إلى الصلاحيات الخاصة به الصلاحيات التى توكلها إليه الوزارات . وله فى الظروف الطارئة أن يقوم بالمهام التى لا تدخل فى صلاحيات أية إدارة أخرى .

١٧ — ينظم المحافظ مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل ، وكلما دعت الحاجة إلى ذلك تقريراً شاملا عن حالة المحافظة من جميع نواحيها وعن مختلف الدوائر فيها يضمنه مقترحاته ويرسله إلى الإدارات المركزية المختصة .

مجلس المحافظة :

يتشكون مجلس المحافظة من المحافظ رئيساً ومن رئيس المالية وقائمقامي المحافظة وممثلين عن كل قضاء يعينان لمدة أربع سنوات بمرسوم . ويباشر المجلس المهام التالية :

١ — درس جميع الأمور المتعلقة بتحسين حالة المحافظة من النواحي العمرانية والاقتصادية والزراعية والصحية والاجتماعية .

٢ — تحضير مشروع بالاعتمادات اللازمة لإنعاش القرى التي ليس فيها بلديات .

٣ — الإشراف على تنفيذ المشاريع والأشغال المقررة للمحافظة في الموازنة والمشاريع الإنشائية .

٤ — إبداء الرأي في إعداد موازنة صندوق التجهيز البلدي وفي مشروع توزيع الاعتمادات الواردة فيه .

٥ — إبداء الرأي في كل أمر يعرضه المحافظ ويتعلق بمصالح المحافظة عامة .

٦ — توزيع الاعتمادات التي رصدت في موازنة الدولة ويجب تصديقها من وزير الداخلية قبل أن تكون القرارات نافذة وفقاً للأصول المتبعة في التصديق على موازنات البلديات .

القائمقام :

وهو مدير شئون القضاء بالمحافظة ويتقدم في منطقته على جميع الموظفين

أياً كانت رتبتهم ، ويدير أجهزة الوزارات فى منطقته ، ويسهر على تنفيذ القوانين والتعليمات العامة فى القضاء ، ويعتبر مسئولا عن حسن سير تطبيقها ، كما يتولى مراقبة أوضاع القضاء من الوجهتين السياسية والاقتصادية ، ويسعى إلى حفظ النظام والأمن وصيانة الحرية الشخصية وحرمة الملكية الخاصة .

وتمكيناً له من ممارسة مهامه فقد وضعت قوى الأمن الداخلى فى القضاء تحت تصرفه .

ثانياً نظام البلديات :

ينظم البلديات فى لبنان القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٣ الذى يضفى عليها الشخصية المعنوية والاستقلال المالى والإدارى . وهى تنشأ بقرار من وزير الداخلية بناء على اقتراح المحافظ يحدد نطاقها وعدد أعضائها . ويتألف جهازها من سلطتين تقريرية ويمثلها المجلس البلدى وتنفيذية يمثلها المجلس البلدى وذلك على النحو التالى :

المجلس البلدى :

وينتخب أعضاؤه بالتصويت العام المباشر وفق الأصول المتبعـــة فى الانتخابات النيابية ويتحدد عدد أعضاء المجلس تبعاً لعدد سكان دائرة البلدية باستثناء بلديتى طرابلس وبيروت إذ حدد عدد أعضاء مجلسيهما بـ ١٨ للأول و ٢٤ للثانى .

ولا يجوز الجمع بين عضوية المجلس البلدى وعضوية المجالس الاختيارية أو مجالس المحافظات أو وظائف الدولة والمصالح المستقلة والبلديات ، وكذلك عضوية ووظائف الهيئات واللجان المكلفة بإدارة مشاريع ذات نفع عام فى نطاق البلديات القائمة فيها هذه المؤسسات ووظائف وملكية امتياز كهرباء أو مياه فى نطاق المجلس البلدى .

ويباشر المجلس البلدى على وجه الخصوص الأمور التالية :

ــ تخطيط البلدة وإنشاء الشوارع والساحات والمنتزهات العامة وحفظها .

ــ الشئون الصحية والثقافة العامة وإنشاء المجارير ومصارف النفايات وإدارتها .

ــ مشاريع المياه والإنارة .

ــ إنشاء المسالخ وتنظيم إدارتها .

ــ تنظيم وسائل المواصلات .

ــ تنظيم وسائل الإعلان .

ــ تنظيم وبيع المواد الغذائية وتسعيرها .

ــ تنظيم أعمال الإسعاف والإنقاذ للمعوزين وإطفاء الحرائق وإنشاء الملاجىء العمومية .

مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة المرعية والإجراءات المتعلقة بالصحة العامة والنواحى العمرانية .

هذا ويجوز للمجلس أيضاً أن ينشىء ويدير — فى نطاقه — بالذات أو بالواسطة أو يسهم أو يساعد فى تنفيذ مشاريع مثل المدارس والمساكن الشعبية والمستشفيات .

ويجب استطلاع رأى المجلس فى أمور معينة كتغيير اسم البلد أو حدودها وتنظيم حركة المرور والنقل العام ، ومشاريع تقويم الطرق العامة الكبرى وإنشاء المدارس والمستشفيات والمستوصفات الحكومية ، ونقلها أو إلغاؤها وتدابير الإسعاف العام ، وإنشاء المكاتب أو المؤسسات الخيرية .

وللمجلس فى الشئون المالية إدارة أمواله ووضع موازنة السنة المالية

الجديدة والحساب القطعى للسنة المالية المنتهية وتقرير تحصيل الإيرادات المقررة للمجلس .

ويتوقف تنفيذ قرارات المجلس البلدى على تصديق سلطة الوصاية الممثلة فى القائمقام والمحافظ ووزير الداخلية حسب نوعية القرار .

رئيس البلدية :

وهو الرئيس التنفيذى ويتمتع بهذه الصفة بالصلاحيات التالية :

١ — تنفيذ قرار المجلس البلدى .

٢ — إدارة دوائر البلدية والإشراف عليها .

٣ — إدارة أموال وعقارات البلدية وصيانة حقوقها .

٤ — إدارة موارد البلدية والأمر بالصرف من موازنتها .

٥ — مراقبة أشغال البلدية .

٦ — تمثيل البلدية أمام القضاء .

نقابة البلديات :

هى مؤسسة عامة ذات شخصية معنوية وموازنة مستقلة تضم البلديات التى تتعاون فيما بينها على تحقيق مشروع ذى نفع مشترك ويصدر بانشائها قرار من وزير الداخلية يحدد المشروع والبلدية التى بها مركز النقابة واللجنة التى تديرها .

ويرأس النقابة القائمقام الذى تتبعه بلدية المقر . وهو يمارس بهذه الصفة صلاحيات رئيس البلدية . كما تديرها لجنة مشكلة من رؤساء البلديات المعنية بالمشروع والعضو الأكبر سناً فى كل منها .

نظام المخاتير :

يقضى قانون المخاتير الصادر سنة ١٩٤٧ بأن كل مكان مأهول يزيد عدد السكان المقيمين به عن خمسين شخصاً يقوم بإدارته مختار يعاونه مجلس برئاسته وعدد من الأعضاء يتحدد تبعاً لنسبة عدد سكان القرية لمدة أربع سنوات . وعليه العمل على ما يحقق خير القرية وتيسير شئون أهلها .

ووظيفة المختار مجانية وهو يمثل الإدارة فى عدة أمور كشئون الأمن والأحوال الشخصية والمالية والعدل والزراعة والصحة والمعارف والفنون الجميلة.

ثالثاً — المملكة العربية السعودية

يحكم الإدارة المحلية فى المملكة العربية السعودية الأنظمة الثلاثة الآتية :

١ — نظام أمانة العاصمة والبلديات الصادر سنة ١٣٥٧هـ / ١٩٣٨م .

٢ — نظام الأمراء سنة ١٣٥٩هـ / ١٩٣٩م .

٣ — نظام المقاطعات سنة ١٣٨٣هـ / ١٩٦٣م .

أولا: نظام البلديات :

لم يصدر نظام مستقل للبلديات إلا سنة ١٣٥٧هـ فيما يعرف بنظام أمانة العاصمة وللبلديات ويبين هذا النظام رؤساء البلديات وتشكيل المجالس البلدية والإدارية ونعرض فيما يلى لأهم هذه التشكيلات :

(أ) رئيس البلدية : وهو الرئيس التنفيذى بالنسبة لسائر أعمال البلدية ويعين بأمر ملكى لمدة ثلاث سنوات ويجب أن تتوافر فيه شروط الوظائف العامة وهو يشرف ويراقب تنفيذ الأعمال ويصدر القرارات واللوائح اللازمة للتنفيذ ويوقع جميع المعاملات والمستندات الخاصة بالبلدية ، كما يشرف على تحصيل واردات البلدية وينظم ميزانيتها ويقدم تقريراً للمجلس البلدى عن نتائج أعمال البلدية .

(ب) المجلس البلدى : وأعضاؤه ينتخبهم أهالى البلد لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد وفق نظام الانتخاب العام ، ويجتمع المجلس أسبوعياً وينتخب فى أول جلسة رئيس ونائب له ويقوم بالنظر فى شئون إدارة البلدية الداخلية وفى طلبات رخص الإنشاءات والتصديق على المزايدات والمناقصات ويراقب تطبيق الأنظمة المتعلقة بأرباب الحرف والمهن وسير الجبايات وتقديم الاقتراحات والتوصيات التى من شأنها أن تعود بالفائدة على المصلحة العامة وينظر فى أى أمر يحال إليه من رئيس البلدية الذى يصعدها للجهات العليا للبت فيها .

(جـ) المجلس الإدارى :

يتألف من وكيل رئيس البلدية (معاون) ورئيس الكتاب ومدير شعبة المحاسبة وأمين الصندوق برئاسة رئيس البلدية . واختصاصه وضع مشاريع الأنظمة التى تتعلق بالأبنية والمنشآت والطرق وإحصاء العقار وتنميره والمزايدات والمناقصات والرسوم والنظم الداخلية للبلدية ويعد مشروع الميزانية ويقوم بتقديم الاقتراحات والتوصيات التى تعود بالنفع على المصلحة العامة .

ثانياً : نظام الأمراء :

صدر هذا النظام سنة ١٣٥٩ هـ ويقضى بأن الأمراء هم الحكام الإداريون إذ يعين فى كل إمارة حاكم إدارى يسمى أميراً .

ويعتبر الأمير وفقاً لهذا النظام مسئولا عن إدارة إمارته الداخلية إذ يختص بالمحافظة على الأمن والنظام فى إمارته ويشرف على تنفيذ الإحكام الشرعية ويساعد الدوائر المالية فى جباية أموال الدولة وفى بعض الحالات يفصل فى الخصومات بين الأفراد ، وهو المسئول الإدارى عن جميع موظفى الدوائر الحكومية المختصة الموجودة فى إمارته ويتبع كل أمير ديوان يستلم

جميع المعاملات الواردة للإمارة كما يصدر جميع المعاملات والتعليمات إلى الجهات الأخرى ، أما المعاملات التى تتكون من اختصاص المحاكم فتحال إلى القاضى وما كان من اختصاص الدوائر الحكومية تحال إليها . ويرتبط الأمير بوزير الداخلية .

مجلس الإدارة :

يعاون الأمير فى كل منطقة مجلس إدارة برئاسته ويشكل من عدد من الأعضاء يجرى انتخابهم كل عامين ويختص بالإشراف والمراقبة على تطبيق الأنظمة والتعليمات الصادرة من الحكومة والتحقيق فى الشكاوى المقدمة ضدها كما ينظر فى المناقصات والمقاولات وفى كل ما من شأنه أن يعود بالخير والفائدة على المنطقة مثل الاهتمام بشئون العمران والزراعة والبلديات .

ويوجد عدد من الأمراء مسئولين إدارياً عن المدن والقرى الواقعة ضمن نطاق الإمارة .

وبعضهم يتبع أمير المنطقة وبعضهم يتبع وزير الداخلية رأساً كما أن اختصاصات هؤلاء الأمراء غير محددة بوضوح .

عيوبه :

يؤخذ على هذا النظام الآتى :

(١) لم يحدد بوضوح اختصاصات وصلاحيات الأمراء .

(٢) لم يحدد التبعية المتدرجة للأمراء .

ولذلك صدر فى سنة ١٣٨٣ هـ تنظيم جديد للادارة المحلية يطلق عليه نظام المقاطعات .

ثالثاً : نظام المقاطعات :

وهو يحدد معالم الإدارة المحلية فى المملكة على غرار نظم الإدارة المحلية الحديثة :

ويقضى نظام المقاطعات بتقسيم المملكة إدارياً إلى عدد من الأقسام الرئيسية (مقاطعات) والفرعية (مناطق) والثانوية (مراكز) وبذلك يكون هذا النظام قد أخذ بتقسيم ثلاثى متدرج للوحدات المحلية على أساس وجود ثلاثة مستويات من الوحدات المحلية كما يقضى بأن يراعى فى التقسيم الإدارى للوحدات المحلية العوامل الجغرافية والسكانية والظروف البيئية ووسائل المواصلات والأمن .

ويتم تحديد المقاطعات والمناطق والمراكز بقرار من مجلس الوزراء بناءاً على إقتراح وزير الداخلية . ويرأس المقاطعة حاكم إدارى يتبع وزير الداخلية ويمثل الحكومة المركزية فى المقاطعة ويعاونه وكيل يقوم مقامه عند غيابه . ويرأس المنطقة محافظ يتبع حاكم المقاطعة الإدارى . وينوب عنه فى إدارة المنطقة .

ويرأس المركز رئيس يتبع المحافظ وينوب عنه فى إدارة المركز .

ويعين الحاكم الإدارى للمقاطعة بأمر ملكى بناء على ترشيح وزير الداخلية وإقتراح رئيس الوزراء .

أما وكيل الحاكم الإدارى فيعين بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءاً على اقتراح وزير الداخلية .

أما من عدا هؤلاء فيعين بقرار من وزير الداخلية بناءاً على ترشيح الحاكم الإدارى .

(١) الحاكم الإدارى :

هو رئيس المقاطعة ويقيم فى مقرها ، ويتولى إدارتها بعد أداء العهد

بالإخلاص أمام جلالة الملك للدين والبلاد . والمليك وفقاً للأوامر والأنظمة والتعليمات التى تصدر من الجهات المختصة بموجب السياسة العامة للبلاد

ويتولى الحاكم الإدارى ممارسة الاختصاصات الآتية :

١ — تنفيذ الأحكام الشرعية النهائية .

٢ — المحافظة على الأمن والنظام فى المقاطعة .

٣ — التعاون مع مجلس المقاطعة ومع مندوبى الوزارات فيما على وقاية الصحة العامة ، ورفع مستوى الخدمات الطبية ، والنهوض بالتعليم والزراعة والرى .

٤ — المحافظة على حقوق الأفراد وحرياتهم فى الحدود المقررة شرعاً ونظاماً .

٥ — الإشراف على إدارة المناطق أو المراكز ومراقبة أعمال المحافظين والرؤساء .

٦ — القيام بجولات تفقدية لشئون المقاطعة وتقديم تقارير دورية عن سير الأمور فيها .

٧ — مساعدة الإدارات المختصة فى جباية أموال الدولة .

٨ — المحافظة على الأموال العامة ومنع التعدى عليها .

٩ — الاتصال بالوزارات المختصة للبت فى الأمور التى يتعذر حلها مع مندوبى هذه الوزارات .

١٠ — الإشراف على أعمال البلديات فى المقاطعة وكذلك أعمال الموظفين التابعين للمقاطعة .

(ب) المحافظ والرئيس :

أما المحافظ ورئيس المركز فيمارس كل منهما اختصاصات الحاكم الإدارى بوجه عام سواء فى المنطقة أو المركز التابع له فيما عدا الاتصال رأساً بالوزارات

مجلس المقاطعة :

ينشأ فى المقر الرئيسى لكل مقاطعة مجلس برئاسة الحاكم الإدارى أو وكيله . ويتألف المجلس من عدد من الأعضاء على ألا يجاوز الثلاثين يرشحهم وزير الداخلية من سكان المقاطعة ويصدر قرار تعيينهم لمدة سنتين قابلة للتجديد بقرار من مجلس الوزراء. ويضم هذا المجلس أيضاً ممثلوا الإمارات ذات الشأن فى المقاطعة ويشترط فى عضوية المجلس أن يكون الشخص سعودى أو متجنس بالجنسية السعودية ومضى على تجنسه عشر سنوات على أن لا يقل عمره عن خمسة وعشرين سنة ويقيم إقامة عادية بالمقاطعة ويكون من أصحاب الأملاك فيها أو من يمارس عملا يوفر له مورداً ثابتا ومتمتع بالأهلية الشرعية والسيرة الحسنة ويحسن القراءة والكتابة ولا يجوز الجمع الجمع بين عضوية مجلس المقاطعة وأية وظيفة أخرى عامة إلا لممثلى الوزارات الذين يختارون أعضاء فى المجلس ولا يجوز أن يكون الشخص عضو فى مجلس مقاطعة أخرى أو عضواً فى المجلس البلدى .

الرقابة المركزية :

ولمجلس الوزراء أن يقيل أعضاء مجلس المقاطعة بناء على اقتراح وزير الداخلية وفى هذه الحالة يجب أن يتم اختيار المجلس الجديد فى خلال ثلاثة أشهر من حل المجلس القديم . وفى خلال فترة الحل يمارس الحاكم الإدارى صلاحيات المجلس بالاشتراك مع أعضاء معينين من الموظفين ويقرر مجلس الوزراء مكافأة لأعضاء المجلس ، ويوافق على طلب استقالتهم .

جلسات مجلس المقاطعة :

يعقد مجلس المقاطعة دورة عادية واحدة فى الشهر بناء على دعوة الحاكم الإدارى ويجوز عقد دورة استثنائية عند اللزوم بناء على دعوة

الحاكم — أو بناء على طلب نصف الأعضاء ولا يعتبر انعقاد المجلس نظامياً إلا بحضور ثلثي الأعضاء ويحدد المجلس عند اجتماعه الأول من كل عام اللجان الدائمة التي يحتاجها لدراسة أعماله وتحضيرها وكذا عدد أعضاء كل لجنة واختصاصاتها ، وللجان أن تستعين بآراء الخبراء والفنيين دون أن يكون لهم حق التصويت على القرارات وتعرض نتيجة دراسة اللجان على المجلس ليصدر قراره النهائي بشأنها .

اختصاص مجلس المقاطعة :

يباشر مجلس المقاطعة سائر الأمور التي تهم أهلها وعلى وجه التحديد الأمور الآتية :

أولا : في الشئون البلدية :

(ا) التعاون مع البلديات على تنفيذ اختصاصاتها بالنسبة للمقاطعة .

(ب) إقتراح ما يراه مناسباً لتحسين وضع المقاطعة فيما يتعلق بالشئون البلدية .

(ج) يجوز لمجلس المقاطعة إعانة المجالس البلدية على أداء الخدمات المنوطة بها .

(د) إقتراح إنشاء مجالس بلدية جديدة في نطاق المقاطعة أو تعديل مقر المجالس القائمة .

ثانياً : في شئون التعليم :

(ا) الإشراف على تنفيذ برامج محو الأمية في المقاطعة بالاتفاق مع وزارة المعارف أو الجهات المعنيه .

(ب) أن يقترح إنشاء دور للرعاية الاجتماعية والتربية الإجتماعية تمهيداً لعرضها على جهة الاختصاص لتنفيذ ما يمكن تنفيذه ،منها في حدود إمكانياتها

(ج) أن يقترح إنشاء مراكز تدريب مهنية تمهيدا لعرضها على جهة الاختصاص لتنفيذ مايمكن تنفيذه منه فى حدود إمكانياتها .

(د) أن يقترح إنشاء مدارس فنية تتلائم مع البيئة لعرضها على جهة الاختصاص لتنفيذ ما يمكن تنفيذه فى حدود إمكانياتها .

ثالثاً : فى شئون الزراعة :

(ا) أن يقترح إنشاء مزارع نموذجية للزراعات الأكثر نجاحاً فى المقاطعة . ومحطات نموذجية لتربية الماشية والدواجن ومعارض الصناعات الزراعية المحلية . تمهيدا لعرضها على جهة الاختصا لتنفيذ مايمكن تنفيذة فى حدود إمكانياتها .

(ب) اقتراح التعليمات الخاصة بمحطات بيع المنتجات والحاصلات الزراعية فى المحطات والحلقات والأسواق .

(حـ) تشجيع إنشاء جمعيات تعاونية زراعية للزارعين طبقاً للأنظمة المعمول بها .

(د) العمل على قيام الصناعات المتصلة بالمنتجات الزراعية بين سكان المناطق متعاوناً فى ذلك مع الجهات المختصة .

رابعاً : فى شئون المرافق العامة :

للمجلس بموافقة مجلس الوزراء أن يقوم بأى عمل من الأعمال ذات النفع العام للمقاطعة كلها أو بعضها .

خامسا : فى الشئون الاجتماعية والتعاونية :

للمجلس أن يمد الهيئات الاجتماعية والخيرية فى دائرته بمساعدته المالية والفنية والإدارية وله أن يقرض الجمعيات التعاونية ويساعدها .

سادساً : فى الشئون الماليه :

(ا) إقتراح إيجاد موارد مالية لمساعدته على أداء خدماته التى يؤديها للمقاطعة ولا يكون قرار المجلس فى أى شىء منها نافذ المفعول إلى بعد إستكمال إجراءته المطلوبة نظاماً .

(ب) عقد مايلزم من القروض بإذن سابق من مجلس الوزراء .

(ج) وضع ميزانية شاملة لإيرادات المجلس ومصروفاته وتقديمها إلى وزارة الداخلية قبل بدء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل .

وتتضمن الميزانيات الإيرادات الآتية :

١ — الموارد المشار إليها سابقاً .

٢ — الإعانة الحكومية التى تخصصها الدولة فى ميزانيتها العامة لمجالس المقاطعات .

٣ — التبرعات والهبات التى يقبلها المجلس وفق أحكام هذا النظام .

٤ — إيرادات أموال المجلس وأملاكه والأعمال والمرافق التى يتولاها .

هذه صورة عامة عن اختصاصات المجلس المحلى وهى لا تعدو كونها مجرد اقترحات متروك أمر الأخذ بها للأجهزة المركزية المختصة وفق ما تسمح به إمكانياتها المادية ولا يباشر من الاختصاصات والأعمال إلا ماتقره الإدارة المركزية.

والواقع أن هذا النظام بصورته المتواضعة لا يزال محل استكمال لتنفيذه بصفة شاملة فى المملكة .

ونرى أن تدمج الأنظمة الثلاثة الصادرة بشأن أمانة العاصمة والبلديات والأمراء ، والمقاطعات فى نظام واحد متكامل للإدارة المحلية تتوحد فيه المجالس المحلية الحالية سواء المجالس البلدية التى نص عليها نظام أمانة العاصمة والبلديات أو المجالس البلدية التى نص عليهـــا نظام الأمراء ومجالس المقاطعات التى نص عليها نظام المقاطعات على أن يستعاض عن هذه

المجالس بمجلس واحد بدلا من الازدواج والتضارب الحالى فى اختصاصات المجالس المحلية المتعددة التى نصت عليها الأنظمة المحلية . على أن يعهد لهذا المجلس الجديد باختصاصات أصيلة ونهائية فيما يتعلق بإدارة المرافق المحلية بالقدر الذى تسمح به الظروف السائدة فى البيئات المحلية ولا بأس من أن يراعى فى تشكيلها الجمع بين العضوية المنتخبة والعضوية المعينة تحقيقاً لمقتضيات الديمقراطية والكفاءة معاً .

أما بالنسبة لتقسيم أرض المملكة فإنه يجب أن يراعى فى ذلك الظروف الجغرافية والبيئية وما يلائم مطالب العمران والتقدم الحضرى وبما يحقق النمو المتوازن لمختلف أقاليم المملكة .

رابعا — جمهورية مصر العربية :

الإطار الدستورى :

أرسى الدستور الدائم الحالى الصادر سنة ١٩٧١ قواعد نظام الإدارة المحلية القائم بما يكفل تعميق مفهوم الديمقراطية على مستوى المحليات إذ قضى بما يأتى :

(أ) تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى ، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذ اقتضت المصلحة العامة ذلك .

(ب) تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية ، عن طريق الانتخاب المباشر ، على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبى على الأقل من العمال والفلاحين ، ويكفل القانون نقل السلطة إليها تدريجياً . ويكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس بطريق الانتخاب من بين الأعضاء .

(ج) يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقتها بمجلس الشعب والحكومة

ودورها فى إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفى الرقابة على أوجه النشاط المختلفة .

وطبقاً لذلك صدر قانون نظام الحكم المحلى رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، ونعرض فيما يلى بإيجاز الإطار العام لهذا النظام :

الوحدات المحلية :

وحدات الحكم المحلى فى مصر هى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ، ولكل منها الشخصية المعنوية ، ويتم إنشاؤها وتحديد نطاقها وإلغاؤها على النحو التالى :

(ا) المحافظات : بقرار من رئيس الجمهورية ، ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة .

(ب) المراكز والمدن والأحياء والقرى : بقرار من الوزير المختص بالحكم المحلى بعد موافقة المجلس المحلى للمحافظة .

ويجوز أن يشمل نطاق الوحدة المحلية للقرية مجموعة من القرى المجاورة .

ويكون للمحافظة ذات المدينة الواحدة الموارد والإختصاصات المقررة للمحافظة والمدينة .

وتتولى وحدات الحكم المحلى إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر باستثنائها قرار من رئيس الجمهورية .

وقد استحدث القانون مستوى المركز لربط المدن بما حولها من القرى كما استحدث الأحياء ، تعميقاً للحكم المحلى بمختلف أجزاء المدن الكبرى .

رؤساء الوحدات المحلية :

لكل محافظة محافظ يعين ويعفى من منصبه بقرار جمهورى ، ويعامل معاملة الوزير أو نائب الوزير من حيث المرتب والمعاش وفق قرار تعيينه .

ويعتبر ممثلا لرئيس الجمهورية : وقد أسند إليه القانون المهام التالية :

١ — الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة فى محافظته .

٢ — مسئول عن الأمن والأخلاق العامة بالتعاون المباشر مع وزير الداخلية الذى يصدر القرارات اللازمة فى هذا الشأن .

٣ — مسئول عن رفع كفاءة الإنتاج الزراعى والصناعى والنهوض به، وله أن يتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك فى حدود القوانين واللوائح .

٤ — يرأس جميع الأجهزة والمرافق المحلية . ولكل وزير أن يفوضه فى بعض اختصاصاته .

٥ — الإشراف على جميع فروع الوزارات التى لم تنقل اختصاصاتها إلى المحافظة .

٦ — يمارس السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارات الهيئات العامة أو المؤسسات العامة التى تتولى مرافق عامة للخدمات تدخل فى اختصاص الوحدات المحلية .

٧ — يمارس جميع اختصاصات الوزير بالنسبة لكافة العاملين فى نطاق المحافظة فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية .

٨ — له اختصاصات الوزير فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة الوحدات المحلية ولموازنتها والمرافق التى نقلت إليها وذلك وفق اللائحة التنفيذية للقانون .

ويجوز تعيين مساعد أو أكثر للمحافظ بقرار جمهورى . ويكون لكل محافظة سكرتير عام وسكرتير عام مساعد .

ولكل من المركز والمدينة والحى والقرية رئيس معين له سلطات رئيس المصلحة فى الشئون المالية والإدارية بالنسبة لأجهزتها وموازنتها .

المجالس المحلية :

لكل وحدة محلية مجلس محلى يختار جميع أعضائه بالانتخاب الحر المباشر كما ينتخب رؤساء ووكلاء هذه المجالس . ونعرض فيما يلى لاختصاصات كل منها :

فمجلس المحافظة له دوره الإشرافى والرقابى على المجالس المحلية الأخرى فى نطاقه كما أن له سلطة التصديق أو الاعتراض على قراراتها . وله فى إطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة سلطة إقرار ومتابعة تنفيذ مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومشروع حسابها الختامى . وله كذلك إصدار توصيات فى مجالات صيانة النظام والأمن المحلى ، ودعم التطور الصناعى والزراعى والتجارى ، ورفع الكفاية الإنتاجية ، ورفع كفاءة أجهزة المرافق العامة ، وتطوير وتعديل القوانين واللوائح المؤثرة فى مصالح المجتمع المحلى .

وقد خول القانون أعضاء المجلس المحلى توجيه أسئلة للمحافظ ولرؤساء المصالح الحكومية والمؤسسات والهيئات العامة فى نطاقه فى الشئون الداخلة فى اختصاصاتهم ، وكذا تقديم الاستجوابات إليهم لمحاسبتهم فى هذا الخصوص.

وكفل القانون للأعضاء الحرية والاستقلال فى الرأى فقرر عدم مساءلة عضو المجلس المحلى عما يبديه من أقوال وآراء أثناء اجتماعات ومناقشات المجلس أو لجانه الفرعية .

وتمارس المجالس المحلية الأخرى الاختصاصات والصلاحيات السابقة كل فى نطاقه .

اللجنة التنفيذية :

أوجب القانون تشكيل لجان تنفيذية بسائر الوحدات المحلية على اختلاف مستوياتها برئاسة رؤساء هذه الوحدات وعضوية رؤساء الوحدات

الإدارية فى نطاقها . وتختص أساساً بمعاونة رئيس الوحدة المحلية فى وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لوضع قرارات وتوصيات المجلس المحلى موضع التنفيذ .

اللجنة الوزارية للحكم المحلى :

وهى لجنة وزارية برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه من أعضاء المجلس ويراعى فى تشكيلها أن تضم عضويتها الوزراء الذين ترتبط اختصاصاتهم بالحكم المحلى .

وتختص هذه اللجنة فى حدود السياسة العامة للدولة بما يأتى :

١ — وضع السياسة التخطيطية لتطبيق نظام الحكم المحلى ، وإبداء الرأى فى مشروعات القوانين واللوائح والقرارات الجمهورية المتعلقة بهذا النظام .

٢ — وضع السياسة العامة لنقل الاختصاصات والاعتمادات إلى الوحدات المحلية وإقرار البرنامج الزمنى اللازم لذلك .

٣ — التنسيق بين الوحدات المحلية والوزارات فى كافة المجالات .

٤ — الموافقة على فرض الرسوم ذات الطابع المحلى وعلى اقتراح فرض الضرائب المحلية أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغائها .

٥ — إبداء الرأى فى إنشاء أو إلغاء أو تحديد نطاق وحدات الحكم المحلى وفى التنسيق بينها فى نطاق الأقاليم الاقتصادية وفى اتخاذ الإجراءات اللازمة فى هذا الشأن .

وتعاون الأجهزة المختصة بالحكم المحلى اللجنة فى مباشرة اختصاصاتها .

التخطيط وتنمية المحليات :

لا يجوز للوحدات المحلية الارتباط بأية مشروعات أو أعمال تتعلق بمجالات التنمية الإقتصادية أو الاجتماعية أو الطبيعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الخطة العامة للدولة أو الخطة الإقليمية .

وتعتبر المجالس المحلية مسئولة عن تنمية المجتمعات المحلية الشاملة أساسها مكونات وإمكانيات المجتمع المحلى وعليها كشف القوى الاستثمارية ، فى نطاق كل منها وحسن توزيع الموارد على الاحتياجات المحلية حسب أولويتها الفعلية فى خططها المحلية .

وتقوم الأجهزة المحلية للتخطيط بمعاونة المجالس المحلية بالتخطيط إقليمياً ومحلياً بما يحقق حسن استغلال الإمكانيات المتاحة للوفاء باحتياجات الجماهير وتحقيق التنمية الاجتماعية والإقتصادية .

وتتولى كل محافظة إبلاغ مضمون توجيهات السياسة العامة للدولة والخطوط الرئيسية لخطة التنمية العامة للدولة إلى الوحدات المحلية بدائرة المحافظة .

وتحدد الوحدات المحلية احتياجاتها بحسب الأولويات المدروسة وتجمعها تنسيقها فى مشروع خطة محلية تتم إقرارها من المجلس المحلى المختص وتبلغ المجلس المحلى للمحافظة قبل بدء السنة المالية بخمسة أشهر على الأقل .

وتقوم أجهزة التخطيط بالمحافظة بالاشتراك مع الوزارات المعنية بدراسة مشروعات الخطط المقدمة من المجالس المحلية فى نطاقها وتجرى التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالمحافظة لإعداد مشروع الخطة السنوية لها لعرضها مع مشروع الموازنة السنوية على المجلس المحلى للمحافظة لإقرارها قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل .

ثم ترفع مشروعات خطط المحافظات بعد إقرارها من المجالس المحلية إلى الوزير المختص بالحكم المحلى ليتولى الوزير المختص بالحكم المحلى الربط والتنسيق بينها وبين الخطة العامة للدولة بالاتفاق مع الوزراء المختصين لتحقيق النمو المتوازن وفق خطة التنمية العامة كما يتولى عرضها على اللجنة الوزارية للحكم المحلى .

وبعد ذلك تتولى كل محافظة فى نطاقها تنفيذ الخطة المحلية المعتمدة فى المواعيد المحددة ، وتقوم أجهزة المتابعة فى المحافظة بمتابعة وتقييم التنفيذ ورفع تقارير شهرية إلى المجلس المحلى للمحافظة والوزير المختص بالحكم المحلى .

الإشراف والرقابة :

يهدف الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية وأجهزتها التنفيذية إلى تحقيق التناسق والترابط بينهما بما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة ، وكذلك تقديم المشورة والمساعدة للمجالس المحلية لتدعيم نظام الحكم المحلى وتحقيق أغراضه .

ونعرض فيما يلى للجهات المعنية بالإشراف والرقابة المركزية وأساليبها فى ذلك .

رؤساء الوحدات المحلية :

يجوز للمحافظ أو لرئيس الوحدة المحلية المختص الاعتراض على أى قرار يصدر من المجلس المحلى بالمخالفة للخطة أو الموازنة المعتمدة أو ينطوى على أية مخالفة للقوانين واللوائح .

كما يتولى المحافظ التفتيش على الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية فى نطاق المحافظة وكذا المرافق العامة الخاضعة لإشرافها وله أن يكلف بالتفتيش الأجهزة الرقابية المختصة أو من يختاره من العاملين المدنيين المختصين بالمحافظة .

اللجنة الوزارية للحكم المحلى :

وتتمثل أساليبها الرقابية فيما يلى :

١ - النظر فى تقارير واقتراحات المجالس المحلية للمحافظات وخاصة ما يتصل منها بدعم الأمن والنظام العام وخدمة الجماهير والوفاء باحتياجاتها .

٢ - متابعة نشاط وإنجازات المجالس المحلية ومعاونتها بإجراء الدراسات

المختلفة اللازمة لممارسة اختصاصاتها وتعميم الإنجازات الناجحة فى وحدات الحكم المحلى المختلفة .

الوزير المختص بالحكم المحلى :

ويستهدف إشرافه مراعاة تنفيذ السياسة العامة والخطة العامة للدولة على النحو التالى :

١ ـ متابعة ما يتخذ من إجراءات لملافاة الملاحظات الواردة فى تقارير أجهزة التفتيش المركزية على أعمال الأجهزة التنفيذية المحلية وعرض نتائج ذلك على اللجنة الوزارية للحكم المحلى .

٢ ـ تقديم المشورة والمساعدات اللازمة للأجهزة التنفيذية المحلية بما يكفل دقة تنفيذ قرارات وتوصيات المجالس المحلية .

الوزراء المختصون :

لكل من الوزراء المختصين الإشراف والرقابة على أعمال مديريات الخدمات والمرافق العامة بالوحدات المحلية فى المجالات الداخلة فى اختصاصة على الوجه الآتى :

١ ـ إصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعة تنفيذ أعمال الوحدات المحلية فى هذا الشأن .

وللوزير فى سبيل ذلك إبلاغ الوحدات المحلية ما يراه من إرشادات وتوجيهات تؤدى إلى حسن سير الخدمات والمرافق العامة .

٢ ـ وضع خطة سنوية لتوزيع وتنسيق العمالة الفنية بين المحافظات وفق احتياجاتها وتبليغ هذه الخطة إلى المحافظين لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها .

٣ ـ المساهمة مع المجالس المحلية فى الأعمال والمشروعات الداخلة فى اختصاص هذه المجالس بعد الاتفاق معها .

٤ — تكليف أجهزة الوزارة أو أجهزة الرقابة المختصة للتفتيش على سير العمل بالمرافق والأجهزة المحلية وتبليغ تقاريرها إلى المحافظ المختص والوزير المختص بالحكم المحلى .

٥ — تكليف المحافظ المختص مباشرة فى حالات الاستعجال بتصحيح الخطأ ومعالجة الإهمال الجسيم الذى يكتشف وقوعه فى أعمال الوحدة المحلية بالنسبة لمرفق معين مع تبليغ ذلك للوزير المختص بالحكم المحلى .

الرقابة المالية :

تتولى كل من وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات مراجعة حسابات الوحدات المحلية ، ويعتبر ممثلوا وزارة المالية فى هذه الوحدات مسئولون عن صحة هذه الحسابات ومطابقتها للقوانين واللوائح المالية .

ويبلغ الجهاز المركزى للمحاسبات تقاريره إلى كل من المجلس المحلى والمحافظ المختص .

خامسا — الجماهيرية العربية الليبية الاشتراكية

تطور الإدارة المحلية :

يقتضى اتساع مساحة الدولة الأخذ بأسلوب اللامركزية الإقليمية فى الإدارة . ولكن توزع العدد المحدود من السكان بأعداد قليلة فى مراكز تجمع متعددة ومتباعدة أمر يصعب معـــه توفير سائر المرافق المحلية فى مواطن التجمع السكانى . هذا بالإضافة إلى أن مشكلة افتقار البلاد إلى العدد الكافى من الخبرات المحلية القديرة على تسيير المرافق المحلية بالكفاءة المطلوبة يحتم وجود إشراف ورقابة مركزية ضمانا لحسن وسلامة إدارة هذه المرافق .

وكان لهذه الاعتبارات البيئية مجتمعة أثرها البعيد فى تنظيم الإدارة المحلية الليبية وتطويرها الحديث فى حقبة السبعينات كما يتضح من عرضنا الموجز التالى :

كانت الإدارة المحلية ينظمها إلى عهد قريب القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٨٢ حيث قسمت البلاد إلى عشر محافظات وإلى ٤٦ بلدية يتبع كلا منها فروع ومحلات وكان يرأس هذه الوحدات المحلية المحافظون وعمداء البلديات ورؤساء فروع البلديات ومختاروا المحلات . ونقلت اختصاصات الوزارات إلى المحافظات .

كما كانت هناك مجالس المحافظات والمجالس البلدية التى يغلب فى تشكيلها العنصر المنتخب .

وبعد إعلان الثورة الإدارية وقيام اللجان الشعبية كسلطة جماهيرية سنة ١٩٧٣ صدر القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٣ بشأن ممارسة هذه اللجان لمسئولياتها الإدارية والذى قضى بأن تقوم هذه اللجان بممارسة السلطات والصلاحيات المقررة فى القوانين واللوائح لمجالس المحافظات والمجالس البلدية ، وأن يكون لرؤساء اللجان الشعبية اختصاصات المحافظين وعمداء البلديات ، كما تتولى اللجان الشعبية فى فروع البلديات والمحلات الاختصاصات المخولة لرؤساء الفروع ومختارى المحلات حسب الأحوال .

واللجان الشعبية تنظيمات منتخبة من المواطنين ، وتتسم إجراءات انتخاب وتشكيل هذه اللجان بالبساطة والمرونة بالنظر إلى صغر حجم التجمعات البشرية وانخفاض الكثافة السكانية بالنسبة لاتساع مساحة الدولة .

ويجرى تشكيل هذه اللجان فى وحدات الإدارة المحلية بأن يجتمع أهالى المحلة أو القرية أو مجموعة المحلات أو القرى لاختيار أعضاء لجنة فرع البلدية ، وتباشر عمليات الإنتخاب وفرز الأصوات لجنة تحضيرية قوامها عناصر تتسم بالحياد ، وبعد الاتفاق على العدد المناسب لكل لجنة شعبية تتم عملية الانتخاب بحيث ينتخب الحاصلون على أكثر الأصوات .

وبعد ظهور لجنة الفرع البلدى واعتماد تشكيلها من مجلس قيادة الثورة

تقوم لجان فروع البلديات فى نطاق كل محافظة بانتخاب لجنة من بينها تسمى لجنة البلدية . وتقوم مجموعة لجان البلديات بانتخاب لجنة المحافظة .

النظام الحالى :

ألغى نظام الإدارة المحلية سالف الذكر بموجب القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٥ الذى نقل اختصاصات ومسئوليات المحافظات إلى المراقبات الإقليمية الوزارات الخدمات مما يعتبر تحولا إلى الأخذ بنظام اللاتركيز الإدارى الإقليمى ، مع الإبقاء على نظام البلديات بفروعها ولجانها الشعبية .

ويجب الغاء المحافظات مبررة فى تقصير خطوط الإتصال بإلغاء المستوى الوسيط - الذى كان ممثلا فى المحافظات - بين وزارات الخدمات ومرقباتها الإقليمية لتحقيق الربط المباشر بين الوزارة ووحداتها فى القاعدة فضلا عن إحكام الرقابة وفاعلية الإشراف على هذه الوحدات .

ويعتبر نظام المراقبات الإقليمية البديل نظاما مرحليا لفترة مناسبة من الوقت تمهيد النقل مسئوليات الخدمات إلى البلديات مستقبلا باعتبار أن البلدية هى الوحدة الأساسية الإدارة المحلية الليبية وذلك عندما يتم توفير الإمكانيات اللازمة لها وخاصة الطاقات البشرية من مختلف التخصصات .

ونعرض فيما يلى لاختصاصات كل من وزارة البلديات والبلديات التى تتبعها إداريا وفنيا فى ظل النظام الحالى .

اختصاصات وزارة البلديات :

تختص وزارة البلديات وفق قانون تنظيمها رقم ٢٧ لسنة ١٩٧٥ بما يأتى :

(١) وضع الإطار العام لخطة الخدمات المحلية والخطط والبرامج والمشروعات المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة للبلديات ومتابعة وتقييم ما يتم إنجازه .

(ب) القيام بالدراسات والبحوث الفنية والاقتصادية واقتراح القوانين واللوائح المتعلقة بعمل الوزارة .

(حـ) الإشراف الفنى والإدارى على أعمال البلديات

(د) إصدار القرارات والتعليمات اللازمة للبلديات فى مجالات اختصاصها ومراقبة نشاطها والإشراف على اللجان الشعبية بها .

(هـ) العمل على تحقيق التعاون والتنسيق فى العمل بين اللجان الشعبية للبلديات وبينها وبين أجهزة الدولة وفروعها بما يحقق التكامل فى تنفيذ الأعمال .

(و) القيام بإعداد التقارير اللازمة عن سير أعمال اللجان الشعبية بالبلديات وفروعها والمحلات التابعة لها ، ودراسة ومراجعة محاضر اللجان الشعبية للبلديات وعرضها على الوزير للاعتماد .

(ز) متابعة شئون العضوية باللجان الشعبية ومدى توافر الشروط الخاصة بتشكيل اللجان ، ورسم خطة التدريب اللازمة لأعضاء اللجان الشعبية للبلديات وموظفيها بالتعاون مع الجهات المختصة فى الدولة .

(ح) دراسة النماذج والأنماط الخاصة بتخطيط وتطوير المدن والقرى والعمل على استخلاص ما يلائم البيئة المحلية منها .

(ط) إعداد ومراجعة التصميمات والمواصفات الخاصة بمشروعات المرافق العامة التى تقوم بها البلديات والداخلة فى اختصاصها .

(ى) وضع الخطط العلمية السليمة لتطوير الأقسام الصحية بالبلديات وتنفيذ السياسة الصحية المقررة للمحافظة على البيئة فى المدن والقرى وحمايتها .

(ك) المحافظة على صحة البيئة الإنسانية .

<u>اختصاصات البلديات :</u>

وتختص كل بلدية بوجه عام طبقاً للقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٧٥ بشأن البلديات بإنشاء وإدارة والمرافق العامة المتعلقة بشئون التنظيم والتخطيط

والمبانى والشئون الصحية والاجتماعية ومرافق المياه والإنارة والمجارى والطرق والوسائل المحلية للنقل العام وللبلدية أن تنشىء تدير فى دائرة اختصاصها بالذات أو بالواسطة الاعمال والمؤسسات التى تراها كفيلة لتنفيذ اختصاصها .

(ا) تنفيذ أحكام القوانين واللوائح الخاصة بتخطيط المدن والقرى وتنظيم المبانى وتقسيم الأراضى وتصنيف المناطق والإشراف والرقابة على حركة العمران والبناء ، كما تختص بتخطيط وتحديد ممرات الكهرباء والهواتف والغاز بدائرة البلدية وتنفيذها .

(ب) تخطيط وإنشاء الطرق والميادين العامة والحدائق وتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بإشغال الطرق والفضاء العام والترخيص بشغلها .

(حـ) المحافظة على الصحة العامة تحت إشراف وزارة الصحة فى دائرة البلدية .

(د) الترخيص فى مزاولة المهن التجارية والصناعية والحرف والأعمال الأخرى وتراقب تنفيذ شروط التراخيص التى تصدرها ومواعيد فتح المحال واغلاقها وفقاً للأوضاع التى تنظمها القوانين واللوائح .

(ﻫ) إنشاء الأسواق العامة ومحلات المزاد العلنى وتنظيمها وإدارتها والترخيص فى استعمالها والانتفاع بها .

(و) مراقبة عيار الذهب والفضة وغيرها من المعادن الثمينة لتولى ختم ودمغ المصوغات وغيرها من الأشياء المصنوعة من هذه المعادن .

(ز) ضبط وقائع الميلاد والإقامة والزواج والطلاق والوفاة وغيرها من الأحوال المدنية .

(ح) تنظيم ومراقبة الإعلانات .

(ط) إدارة أملاك البلدية والتصرف فيها وتنظيم الاماكن العامة التابعة لها ، وكذا إدارة ، الأملاك المتعلقة بالمرافق العامة الداخلة فى اختصاصها .

(ى) تنظيم الوسائل المحلية للنقل العام .

التوصيات والمقترحات :

ونرى فى ضوء العرض المقارن السابق لنظم الإدارة المحلية فى بعض الدول العربية التوصية بما يأتى :

١ — الأخذ ابتداء باللاتركيز الإدارى الإقليمى بإنشاء فروع لوزارات الخدمات فى مختلف اقاليم الدولة وتخويلها الصلاحيات اللازمة وذلك بصفة مرحلية مع التحول تدريجيا إلى نظام الإدارة المحلية فى صورته الكاملة بمراعاة الظروف البيئية لكل دولة .

٢ — تحويل المحليات إلى مناطق جذب سكانى للتخفيف من الضغط السكانى المتزايد الذى تعانيه العواصم والمدن الكبرى ومرافقها المختلفة . وذلك بتوفير المزايا والحوافز والخدمات المتنوعة للعاملين فيها تحقيقاً لاستقرارهم فيها .

٣ — توزيع مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على سائر أقاليم الدولة بما يحقق النمو المتوازن لها ويوفر فرص العمل الملائمة لأبنائها ، وقيام تجمعات سكانية تستوعب المرافق المحلية . وذلك وفق خطط تنمية إقليمية تنتظمها وتتكامل فى خطة عامة للدولة .

٤ — قيام الوزارات والأجهزة المركزية بتزويد المحليات بحاجتها من الموارد المالية والكفاءات البشرية وبما يمكنها من مواجهة متطلبات التنمية المحلية .

٥ — توحيد التشريعات الخاصة بالإدارة المحلية فى الدولة فى تشريع واحد يحقق التنسيق فى مكونات نظامها ، ويزيل أى تعارض بين هذه التشريعات .

٦ — تنظيم المجالس المحلية بما يرفع أى ازدواج أو تعارض فى

اختصاصاتها ، ويحقق الإشراف المتدرج فيما بينها بالإقليم الواحد . وتشكيلها من عناصر كلها أو أغلبها منتخبة .

٧ — أن يتوافر للوحدات المحلية الشخصية المعنوية المستقلة مع ما يستتبعه ذلك من توفير القدر الكافى لها من حرية التصرف بما يكفل لها الإنطلاق فى مباشرة أنشطتها بعيدا عن القيود المركزية البيروقراطية .

٨ — أن يكون الإشراف والرقابة المركزية للمحليات بالقدر الذى يؤكد التزامها بخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسة العامة ، وبما لا يشل حركة المجالس المحلية وأجهزتها أو يضعف فاعليتها [1].

---

(١) يراجع كتابنا «الإدارة المحلية فى الجمهورية العراقية» سالف الذكر ص٩٣٦ وما بعدها .

الفصل الثانى

إدارة المشروعات العامة

مقدمة عامة :

من أبرز سمات الدولة المعاصرة تدخلها بدرجات متفاوتة فى النشاط الاقتصادى تحقيقا لرفاهية شعبها وتقدمه ، تستوى فى ذلك الدول الرأسمالية والاشتراكية والدول المتقدمة والنامية ، وأداتها فى هذا التدخل المشروع العام.

والمشروع العام منظمة أعمال ذات شخصية معنوية تنشئها الدولة وتهيمن على تمويلها وإدارتها وتتمتع بقدر من الاستقلال المالى والإدارى فى مباشرة واحد أو أكثر من الأنشطة الاقتصادية التى تتولاها الدولة وفق سياستها العامة .

ويستهدف المشروع العام تنمية الاقتصاد القومى أو بعض قطاعاته التى يحجم عنها القطاع الخاص لأنها لا تحقق عائداً مجزياً أو سريعاً أو لارتفاع تكلفتها أو مخاطرها . كما قد يستهدف توفير السلع والمواد الضرورية للجمهور بأسعار مناسبة أو مشاركة رأس المال الأجنبى .

وقد ينشأ المشروع العام ابتداء أو نتيجة تحويل أحد الأجهزة الحكومية إلى مشروع عام ، أو تأميم الدولة لمشروعات خاصة أو مشاركتها فى تمويلها .

ويطلق على المشروع العام فى الدول العربية تسميات مختلفة مثل : المؤسسة العامة ، الهيئة العامة ، الشركة العامة ، المنشأة العامة ، المصلحة الحكومية المستقلة ، والشركة المختلطة .

ونجد فى قمة التنظيم الإدارى للمشروع العام مجلس الإدارة ويشكل من عناصر معينة وقد يضم إليها عناصر ممثلة العاملين فيه يشاركون فى إدارة المشروع العام . ويتولى مجلس الإدارة أساساً مهام التخطيط والمتابعة وتصريف شئون المشروع بينما يتولى مدير عام المشروع وغالبا ما يكون رئيس مجلس الإدارة مهام التنفيذ يعاونه فى ذلك عدد من المديرين فى مختلف مجالات نشاط المشروع .

وينفرد المشروع العام بتنظيم شئونه الإدارية والمالية وشئون العاملين فيه بموجب لوائح داخلية خاصة دون تقيد بالقواعد السائدة فى الأجهزة الحكومية وذلك بما يتفق وطبيعة نشاطه .

ويخضع المشروع العام لإشراف الوزير المسئول عن القطاع الاقتصادى الذى يعمل فيه ؛ كما يخضع لرقابة الأجهزة المركزية للرقابة الإدارية والمالية[1] .

وفى ضوء ما تقدم نعرض أساليب إدارة المشروعات العامة ببعض الدول العربية .

أولا — الجمهورية العراقية :

درجت الدولة على إدارة بعض المرافق الاقتصادية البلدية البسيطة كالكهرباء والمواصلات ، ولكن تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى بلغ قمته بقوانين يوليو (تموز) سنة ١٩٦٤ الاشتراكية والتى قضت بتأميم المشروعات الخاصة وتحويلها إلى قطاع عام تديره وتهيمن عليه المؤسسة الاقتصادية والتى كانت تتبعها ثلاث مؤسسات عامة نوعية للصناعة والتجارة والتأمين .

---

(١) يراجع المنظمة العربية للعلوم الإدارية بالتعاون مع المؤسسة الألمانية للتنمية الدولية « دراسات الندوة المشتركة حول الأساليب العلمية لإدارة المؤسسات العامة » المعقودة بالقاهرة وبرلين فى أكتوبر ونوفمبر سنة ١٩٧٦ — القسم الأول .

وكانت المؤسسة الاقتصادية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالى والإدارى ولها مجلس إدارة يضم بعض الوزراء ورؤساء مجالس إدارة المؤسسات النوعية، ويتبع مجلس الوزراء ويمارس سلطات لا مركزية واسعة.

ولكن التجربة أثبتت أن المؤسسة لا تستطيع وحدها الهيمنة على سائر النشاط الاقتصادى كما أنها كانت تنفرد برسم السياسة الاقتصادية للبلاد وهى جزء من السياسة العامة للدولة المسئول دستوريا عن رسمها ومتابعة تنفيذها مجلس الوزراء .

تنظيم المؤسسات العامة :

لذلك ألغيت هذه المؤسسة بموجب القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٦٥ بشأن المؤسسات العامة ، وتبعت المؤسسات العامة النوعية للوزارات المعنية وهى وزارات الصناعة والاقتصاد والمالية ، وقد أجاز ذلك القانون إلحاق أية دائرة شبه رسمية أو مصلحة أو مشروع صناعى أو تجارى تملك الدولة جميع رأسماله بأى مؤسسة بموجب نظام .

وحدد أغراض كل مؤسسة فى النهوض بالتنمية الاقتصادية فى حقل اختصاصها لتصبح أداة تحقيق أغراض الاشتراكية العربية الرشيدة فى زيادة الإنتاج وعدالة التوزيع ، وللمؤسسة تحقيقاً لأغراضها ممارسة النشاط الاقتصادى والقيام بالأعمال والتصرفات القانونية فى مجال اختصاصها . ولها على وجه الخصوص :

١ — تملك العقارات واستملاكها وفق أحكام القانون وتعتبر أغراض المؤسسة من النفع العام لأغراض قانون الاستملاك (نزع الملكيه) .

٢ — تملك الأراضى الأميرية بدون بدل وفق أحكام القانون .

٣ — تأسيس شركات عامة وفق أحكام هذا القانون وشركات تجارية وفق أحكام قانون الشركات .

٤ — المساهمة فى الشركات التجارية العراقية التى من أغراضها ممارسة النشاط الاقتصادى لأجل تنمية الاقتصاد القومى فى حقل التجارة والصناعة والزراعة ولها شراء أسهم وسندات هذه الشركات .

٥ — المساهمة فى الشركات غير العراقية وخاصة العربية منها .

٦ — الاستقراض من الحكومة والمؤسسات شبه الرسمية والمصارف بضمان وزارة المالية ،

٧ — الاستقراض من الهيئات الدوليه والمصارف والحكومات الأجنبيه وعقد القروض العامه الداخليه بموافقة مجلس الوزراء على أن تصدر القروض الخارجية بقانون .

٨ — إقراض الدوائر الحكوميه الرسميه وشبه الرسميه والشركات وتتبع المصارف بهذا الشأن الأحكام الخاصه بها .

٩ — ضمان قروض المنشآت التابعه لها وإقراضها .

١٠ — إقراض المؤسسات الأخرى والاستقراض منها .

وأنشأ القانون مجلس أعلى للمؤسسات العامة يقوم برسم السياسه الاقتصادية للمؤسسات والإشراف على تنفيذها وتنسيق العمل بينها ويشكل برئاسة رئيس الوزراء وعضوية بعض الوزراء ورؤساء مجالس إدارة المؤسسات .

ويشكل مجلس إدارة المؤسسة من رئيس مجلس إدارة المؤسسة وعضوية وكيل الوزارة المعنية أو مدير عام منها . وثلاثة آخرين يختارهم الوزير المختص من بين المدراء العامين أو من بين كبار موظفى وزارته أو الدوائر شبه الرسمية التابعة لها .

ويعتبر مجلس إدارة المؤسسة السلطة العليا فيها وهو السلطة العليا فيها التى تتولى إدارتها وله فى سبيل ذلك ممارسة الصلاحيات التالية :

١ — إقرار تشكيلات المؤسسة ودوائرها وفتح فروع لها والمنشآت التابعة لها داخل العراق وخارجه وتبديل هذه التشكيلات حسب مقتضيات العمـل .

٢ — إقرار ميزانية المؤسسة السنوية وتعديلها وتصديق ميزانيات المنشآت التابعة لها وتعديلها والموافقة على ملاكاتها وتصديق حسابات الأرباح والخسائر لكل منها .

٣ — يعين أوجه استثمار أموال المؤسسة وتوجيه نشاطها وفق أحكام القانون .

٤ — عقد القروض الداخلية والخارجية للمؤسسة والمنشآت التابعة لها وإصدار سندات الاستقراض وفق القانون .

٥ — إجازة الصرف من أموال المؤسسة ومن أموال المنشـآت التابعة لهـا .

٦ — اقتراح تعيين المدراء العامين للمنشآت التابعة للمؤسسة على أن يتم تعيينهم وتحديد رواتبهم بقرار من مجلس الوزراء بناء على توصية الوزير المختص .

٧ — تعيين أعضاء مجالس إدارة المنشآت التابعة لها وتعيين ممثلين عنها فى مجالس إدارة المنشآت التى تملك المؤسسة جزءا من رأسمالها وإنهاء عضويتهم وتبديلهم بموافقة الوزير المختص .

٨ — تعيين الموظفين والمستخدمين فى المؤسسة وفى المنشآت التابعة لها ضمن ملاكاتها المصدقة .

٩ — إصدار التعليمات فيما له علاقة بالشئون الفنية والمالية والإدارية والحسابية وشئون الموظفين والمستخدمين فى المؤسسة والمنشآت التابعة لها وفيما له علاقة بقواعد الخدمة والملاك والانضباط (التأديب)

١٠ — بحث أى موضوع له علاقة بالمؤسسة أو بالمنشآت التابعة لها وإصدار القرار اللازم بشأنه .

١١ — مراقبة جميع المنشآت التابعة للمؤسسة وتفتيشها وتوجيهها .

١٢ — القيام بكافة الأعمال والتصرفات القانونية لتحقيق أغراضها وفق القانون .

وتبلغ قرارات المجلس إلى الوزير المختص الذى له صلاحية الاعتراض عليها خلال عشرة أيام من تبليغه بها .

ويعتبر رئيس مجلس إدارة المؤسسة الرئيس الأعلى بها ويلتزم بتنفيذ قرارات مجلس الإدارة . ويكون للمؤسسة وللمنشآت التابعة لها نظامها المالى وميزانيتها الخاصة.

وفى سنة ١٩٧٠ ألغيت المؤسسة العامة الصناعية واستبدلت بها مؤسسات عامة صناعية نوعية . ويجد هذا النظم مبرره فى التوسع السريع والكبير فى هذا النشاط مع تنوعه مما يقضى الأخذ باللامركزية والتخصص فى تنظيمه وإدارته [1].

كما صدر القانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٧٦ بتنظيم وزارة النفط وألحق بها المشروعات العامة فى قطاع النفط والتى تتمثل وفق هذا القانون شركة النفط الوطنية العراقية ويتبعها ثلاث مؤسسات عامة نفطية لتصفيته ولمشاريعه

---

(١) يراجع الأستاذ ناجى البصام فى المرجع السابق .

ولتوزيع منتوجاته . ويتوزع نشاط كل منها على منشآت عامة تتبعها . وهو تنظيم خاص ينبع من أهمية هذا القطاع الاقتصادى ووضعه الخاص والمتميز فى الاقتصاد العراقى[1] .

ثانيا - الجمهورية العربية السورية :

ظهر المشروع العام سنة ١٩٥٩ مع تأميم الدولة للشركات الأجنبية وتولى إدارتها وتحويل ٧٥ ٪ من الشركات إلى مشروعات عامة فى سنة ١٩٦١ مما اقتضى إنشاء هيئة عامة للقطاع الصناعى تشرف على إدارة الشركات الصناعية المؤممة . وكان يدير تلك الهيئة مدير عام يعاونه مجلس إدارة تمثل فيه بعض الوزارات المعنية . ومع التوسع فى القطاع الصناعى بعد ذلك رؤى تقسيم هذه الهيئة إلى ثلاثة إتحادات صناعية نوعية . كما قامت مؤسسات نوعية فى قطاع التجارة الخارجية والداخلية .

وأخيراً صدر المرسوم التشريعى رقم ١٨ لسنة ١٩٧٤ بتنظيم المؤسسات والشركات العامة بما يحقق اللامركزية فى إدارتها وتحريرها من القيود البيروقراطية لتنطلق فى ممارسة نشاطها الاقتصادى على أسس تجارية ، واختصار تسميات المشروع العام وتحديد مفاهيمها على النحو التالى :

أولا — المؤسسة العامة :

وهى شخص اعتبارى عام يتمتع بالاستقلال المالى والإدارى ، ويشارك فى تنمية الاقتصاد القومى الاشتراكى ويمارس عملا ذا طابع اقتصادى بنشاطه المباشر أو بالإشراف على عدد من الشركات العامة أو المنشآت ذات الأغراض المتماثلة أو المتكاملة والتنسيق فيما بينها .

---

(١) يراجع هذا القانون المنشور فى « المجلة العربية للإدارة » المجلد الأول - العدد الأول يناير سنة ١٩٧٧

مجلس إدارة المؤسسة :

وهو يشكل بقرار من الوزير المختص الذى تتبعه المؤسسة على النحو التالى :

١ — المدير العام : رئيساً .

٢ — خمسة على الأكثر من المديرين العاملين فى المؤسسة : أعضاء .

٣ — ممثل عن العمال من المجلس المهنى يسميه المكتب التنفيذى للاتحاد العام : عضواً .

ويعتبر مجلس الإدارة السلطة المختصة برسم السياسة التى تسير عليها المؤسسة العامة لتحقيق الغرض الذى قامت من أجله ويتولى :

١ — وضع مشاريع المبادىء الأساسية والأنظمة الداخلية ورفعها للجهات المختصة لإصدارها .

٢ — وضع المعايير ومعدلات الأداء بالنسبة للمؤسسة العامة والشركات العامة والمنشآت التابعة لها .

٣ — رسم سياسات وأهداف الإنتاج والتصدير والتسويق والاستثمار والعمالة والربحية والأسعار ومتابعة الشركات العامة والمنشآت فى تحقيقها للأهداف التى تقررها الدولة فى هذا الشأن .

٤ — وضع الخطط التفصيلية والبرامج التنفيذية التى تكفل تطوير الإنتاج وإحكام الرقابة على جودته وحسن استخدام الموارد المتاحة استخداماً سليما وكل ما من شأنه زيادة وكفاية الإنتاج وذلك بالنسبة للمؤسسة العامة والشركات العامة والمنشآت التابعة لها .

٥ — إقرار الخطة السنوية للشركات العامة والمنشآت التابعة لها .

٦ — التنسيق بين الشركات العامة والمنشآت التابعة لها والعمل على حل ما ينشأ بينها من خلافات .

٧ — دراسة التقارير الدورية التى تقدم عن سير العمل فى المؤسسة العامة والشركات العامة والمنشآت التابعة لها وعن مركزها المالى واتخاذ ما يلزم فى هذا الشأن .

٨ — دراسة كل ما يرى الوزير أو المدير العام عرضه من القضايا التى تتعلق بنشاط المؤسسة العامة وشركاتها العامة ومنشآتها .

كما يختص مجلس الإدارة برئاسة الوزير بما يلى :

١ — إقرار الخطة السنوية للمؤسسة وكذا الخطة السنوية الموحدة للمؤسسة وشركاتها ومنشآتها .

٢ — إقرار الميزانية الختامية السنوية والحسابات الختامية وحساب الأرباح والخسائر للمؤسسة العامة وشركاتها ومنشآتها وتقويم أدائها وإبراء ذمة أعضاء لجانها الإدارية .

٣ — إقتراح زيادة رأس مال المؤسسة وشركاتها ومنشآتها أو إنقاصه .

٤ — إنشاء وحدات إقتصادية أو دمجها وتجزئتها وإلغائها .

هـذا ولمجلس الإدارة تشكيل لجان من بين أعضائه يعهد إليها ببعض الاختصاصات بصفة مؤقتة وكذا الاستعانة بمن يرغب من الخبراء والاختصاصيين.

المدير العام :

وهو يعين بمرسوم يحدد راتبه وتعويضاته ويمارس الصلاحيات التالية :

(ا) تنفيذ قرارات مجلس الادارة .

(ب) إدارة المؤسسة العامة وتطوير أساليب العمل فيها وتدعيم أجهزتها

وممارسة حق التعيين والترفيع والندب بالنسبة للعاملين فيها وفق خطة اليد العاملة السنوية المعتمدة وحسب مارصد لها من اعتمادات فى الموازنة .

(ج) الإشراف على أعمال الشركات العامة والمنشآت التابعة لها ورقابتها .

(د) منح المكافآت فى حدود الاعتمادات المرصدة فى الموازنة وفرض العقوبات بالنسبة للعاملين فيها .

(هـ) تفويض المديرين فى المؤسسة العامة ببعض اختصاصاته .

(و) التمتع فى حدود القوانين والأنظمة النافذة بأوسع الصلاحيات فى إدارة المؤسسة العامة ويكون مسئولا أمام الوزير بالذات عن حسن سير العمل .

الوزير المختص :

ويصدر الوزير المختص بالإشراف على المؤسسة قرارات بشأن الأمور التالية :

١ — الهيكل الإدارى للمؤسسة العامة واختصاصات الإدارات المتفرعة منها بما يتفق والمهام المحددة لها .

٢ — أنظمة التخزين والتوزيع والمستودعات وأنظمة العمليات والدعاية والإعلان وذلك بالنسبة للمؤسسة العامة والشركات العامة والمنشآت التابعة لها .

٣ — نقل العاملين وندبهم بين المؤسسة العامة المرتبطة به وإجراء العقود مع الخبراء والفنيين فى حدود القوانين والأنظمة النافذة .

٤ — تسمية أحد المدراء فى المؤسسة العامة معاوناً للمدير العام إضافة إلى عمله .

ثانياً — الشركة العامة أو المنشأة :

وهى شخص اعتبارى عام يتمتع بالاستقلال المالى والإدارى ويتكون من وحدة أو مجموعة وحدات اقتصادية تمارس عملا زراعياً أو صناعياً أو تجارياً أو مالياً .

اللجنة الإدارية :

وهى تشكل بقرار من الوزير المختص على النحو التالى :

١ — المدير العام : رئيساً .

٢ — أربعة على الأكثر من المديرين فيها .

٣ - إثنان من عمالها يسميهما مكتب اتحاد المحافظة المختص : أعضاء .

وتعتبر اللجنة الإدارية السلطة المختصة برسم السياسة التى تسير عليها الشركة العامة أو المنشأة لتحقيق الغرض الذى قامت من أجله وتتولى ما يأتى :

١ — إقتراح مشاريع الأنظمة الداخلية اللازمة ورفعها إلى المؤسسة العامة .

٢ — إقتراح معايير ومعدلات الأداء فيها والعمل بموجب هذه المعايير والمعدلات بعد اعتمادها أصولا .

٣ — وضع الخطط التنفيــذية لتحقيق السياسات وأهداف الإنتاج والتصدير والتسويق والاستثمار والعمالة والربحية والأسعار المرسومة من قبل المؤسسة العامة .

٤ — وضع برامج تنفيذ الخطط الموضوعة من قبل المؤسسة العامة لتطوير الإنتاج وإحكام الرقابة على جودته وحسن استخدام الموارد المتاحة استخداماً اقتصادياً سليماً .

٥ — إقتراح الخطة السنوية .

٦ — التنسيق بين الوحدات الاقتصادية التابعة لها .

٧ — دراسة التقارير الدورية التى تقدم عن سير العمل فيها وعن مركزها المالى واتخاذ ما يلزم بهذا الشأن .

٨ — العمل على حسن تطبيق ممارسة التكاليف الصناعية وفق أسس علمية.

٩ — وضع السياسة التى تكفل رفع الكفاية الانتاجية للعاملين وتحقيق كفاءة تشغيل الشركة العامة والمنشأة وانتظام العمل فيها .

١٠ — متابعة تنفيذ المشاريع فى المواعيد المقررة لها .

١١ — تحقيق تقديرات الموارد والنفقات الواردة فى خطتها والعمل على تنمية الموارد وتخفيض النفقات . واتخاذ ما يلزم لتوريد الفائض من مواردها إلى المؤسسة العامة فى المواعيد المحددة .

١٢ — وضع برامج تدريب العاملين فيها .

١٣ — دراسة كل ما يرى المدير العام للمؤسسة العامة أو المدير العام للشركة أو المنشأة عرضه من القضايا التى تتعلق بنشاطها .

ولها أن تشكل لجاناً فرعية مؤقتة تعهد إليها ببعض اختصاصاتها على سبيل التحديد . ولها كذلك الاستعانة بمن تراه مناسباً من الخبراء والاختصاصيين.

المدير العام :

وهو يعين بمرسوم يحدد راتبه وتعويضاته . ويمارس الاختصاصات التالية :

١ — تنفيذ قرارات مجلس إدارة المؤسسة العامة واللجنة الادارية .

٢ — إدارة الشركة العامة أو المنشأة وتطوير أساليب العمل فيها وتدعيم

أجهزتها وممارسة حق التعيين والترفيع والنقل والندب وفق خطة اليد العاملة المعتمدة أصولا ووفق ماخصص لها فى الموازنة من اعتمادات .

٣ — الإشراف على أعمال الوحدات الاقتصادية التابعة لها ومراقبتها .

٤ — منح المكافآت فى حدود الاعتمادات المرصدة فى الموازنة وفرض العقوبات بالنسبة للعاملين فيها .

٥ — تفويض المديرين فيها ببعض الاختصاصات .

٦ — يتمتع فى حدود القوانين والأنظمة النافذة بأوسع الصلاحيات فى إدارة شئونها . ويكون مسئولا أمام مدير عام المؤسسة العامة بالذات عن حسن سير العمل فيها .

مدير عام المؤسسة :

وهو يصدر بقرارات منـــه الهيكل الإدارى للشركة العامة أو المنشأة واختصاصات إدارتها الفرعية بما يتفق والمهام المحددة لها . وكذا تسمية أحد المدراء فى الشركة العامة أو المنشأة معاوناً للمدير العام إضافة إلى عمله .

وعادة يضم الهيكل التنظيمى للمشروع العام مديريات للشئون الإدارية والمالية والقانونية وللتخطيط والإحصاء فضلا عن المديريات الفنية لشئون الإنتاج والصيانة والمبيعات وغيرها .

الرقابة والمتابعة :

تخضع المشروعات العامة إلى رقابة الدولة التى تمارسها بمعرفة الجهاز المركزى للرقابة المالية والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وهيئة تخطيط الدولة والرقابة الشعبية عن طريق مشاركة العمال فى مجالس إدارة المشروعات العامة ومكتب الشئون الاقتصادية بالاتحاد العام لنقابات العمال[1] .

(١) يراجع فيماتقدم بحث الدكتور محمد كمال زيدة بعنوان « إدارة المؤسسات العامة فى الجمهورية العربية السورية » المنشور فى « المجلة العربية للادارة » المجلد الأول — العدد الأول — يناير « كانون ثانى » سنة ١٩٧٧ ص ٤٢ ومابعدها .

ثالثا - جمهورية السودان الديمقراطية :

ظهرت نواة المشروع العام فيما عرف بإدارة المصانع الحكومية التى تحولت إلى مؤسسة للتنمية الصناعية فمؤسسة عامة للإنتاج الصناعى . وبعد تأميم بعض المشروعات الصناعية تبعت هذه المشاريع لثمانى مؤسسات نوعية ثم صدر قانون مؤسسة الدولة التجارية سنة ١٩٧٠ فقانون مؤسسات القطاع العام سنة ١٩٧١ الذى نظمت بموجبه المؤسسات القطاعية والفرعية والشركات العامة .

وأخيراً أعيد تنظيم المشروعات العامة بموجب قانون المؤسسات العامة الصادر فى ١٩٧٦/٧/٢٠ [1] على النحو التالى :

إنشاء المؤسسة العامة :

يكون بأمر تأسيس من رئيس الجمهورية ولها الشخصية المعنوية . ويحدد هذا الأمر ما يأتى :

١ - اسم المؤسسة ومركزها الرئيسى .
٢ — الأغراض التى أنشئت من أجلها ومجال نشاطها .
٣ — السلطات المخولة لها لتحقيق أغراضها .
٤ — رأسمالها وممتلكاتها والأموال الداخلة فى ذمتها .
٥ — الوزير الذى يتولى الإشراف عليها .

أغراضها وسلطاتها :

تمارس المؤسسة السلطات التالية تحقيقاً لأغراضها :

١ — مباشرة جميع التصرفات والأعمال التى من شأنها تحقيق أغراضها .
٢ — إبرام العقود والاتفاقيات حسبما تراه ضرورياً ومناسباً .

(١) تراجع نصوص هذا القانون المنشور فى « المجلة العربية للادارة » التى تصدر عن المنظمة العربية للعلوم الإدارية — المجلد الأول — العدد الثالث - يوليو تموز سنة ١٩٧٧ ص ١٢٤ وما بعدها .

٣ — أن تتملك عن طريق الإكتتاب أو الشراء أسهما فى أى شركة ذات أغراض مماثلة .

٤ - أن تستخدم من العاملين من ترى ضرورة استخدامهم لتمكينها من الاضطلاع بمهامها .

٥ — أن تقترض من البنوك والهيئات المماثلة حسب النظم التى يقرها القانون .

٦ — أن تقوم بموافقة الوزير بتملك وشراء وبيع الأراضى والعقارات ، وأن تقوم بتشييد المبانى عليها وصيانتها وإقامة كافة المنشآت اللازمة لتحقيق أغراضها .

٧ — أن تنشىء لها فروعا أو مكاتب فى أى مكان داخل أو خارج السودان متى اقتضت طبيعة عملها ذلك .

إدارة المؤسسة :

أولا - مجلس الإدارة ويتكون من :

(ا) رئيس يعينه رئيس الجمهورية بناء على توصية الوزير .

(ب) المدير العام .

(ج) أى عضو ينص أمر التأسيس على تعيينة .

(د) عدد مناسب من الأعضاء من ذوى الكفاية والخبرة على أن يشمل ذلك تمثيل العاملين فى المؤسسة بالعدد المناسب .

ويمارس بوجه خاص السلطات التالية :

(ا) إعداد الميزانية السنوية للمؤسسة وحساب الأرباح والخسائر والحساب الختامى .

(ب) إبرام العقود والاتفاقيات نيابة عن المؤسسات ،

(ج) وضع الخطط التى يراها ضرورية لتحسين وتطوير إدارة المؤسسة وطرق وأساليب عملها وعرضها على الوزير للموافقة عليها .

(د) رفع تقارير دورية عن نشاط المؤسسة .

(هـ) تعيين العاملين بالمؤسسة.

(و) إصدار اللوائح الخاصة بتنظيم إجراءات عمله وتحديد كيفية عقد اجتماعاته .

ويجوز للمجلس فى الحالات التى تقتضيها الضرورة تفويض أى سلطة من سلطاته السابقة إلى المدير العام أو نوابه أومساعديه أو أى عضو فى المجلس بالشروط والضوابط التى يراها مناسبة .

ثانيا — المدير العام :

لكل مؤسسة مدير عام يعينه ويحدد اختصاصاته رئيس الجمهورية بناء على توصية الوزير . ويكون المدير العام المسئول التنفيذى الأول ويتولى الإشراف على النشاط المالى والإدارى للمؤسسة وفق مايحدده أمر التأسيس ومجلس الإدارة .

الإشراف على المؤسسة :

يشرف على كل مؤسسة وزير يحدده أمر تأسيسها وله أن يصدر إلى مجلس الإدارة توجيهات عامة أو محددة فى أى أمر يتعلق بالمؤسسة يرى أنه يمس الصالح العام وعلى مجلس الإدارة أن يعمل وفق تلك التوجيهات .

المجلس الأعلى للمؤسسات :

يشكل هذا المجلس بقرار جمهورى كجهاز تخطيط وتنسيق ومتابعة بالنسبة للمؤسسات . ويمارس فى هذا الصدد الاختصاصات التالية :

(ا) تقديم المشورة لرئيس الجمهورية بشأن أى اقتراحات لإنشاء أى مؤسسة .

(ب) وضع الإطار العام لسياسة الاستخدام والنشاط الاقتصادى والمالى للمؤسسات ومراقبة تنفيذ تلك السياسة .

(ج) التنسيق بين المؤسسات فى مجالات نشاطها المتشابه وفض أى منازعات تنشأ بينها .

(د) التوصية لرئيس الجمهورية بشأن إلغاء أى مؤسسة أو دمجها مع مؤسسة أخرى إذا فشلت فى تحقيق أغراضها أو إذا اقتضى ذلك الصالح العام .

(هـ) تحديد نسبة الأرباح التى تدفعها كل مؤسسة للحكومة .

(و) تحديد الضوابط الخاصة بالاقتراض بالنسبة للمؤسسات .

(ز) إصدار اللوائح الخاصة بتنظيم إجراءات عمله وتحديد كيفية عقد إجتماعاته .

ويجوز للمجلس الأعلى أن يستعين فى مباشرة اختصاصاته بأى خبراء أو فنيين يرى ضرورة الاستعانة بهم .

الجهاز الإدارى المركزى للمؤسسات :

وهو جهاز يشرف عليه وزير الخدمة العامة والإصلاح الإدارى ويعنى بشئون التوظف والتنظيم بالمؤسسات العامة ويمارس فى هذا الخصوص الاختصاصات التالية :

(ا) تقويم وترتيب الوظائف بالمؤسسات ورصد التغيرات التى تتم فيها .

(ب) التوصية لوزير الخدمة العامة والاصلاح الإدارى بمقترحات لوائح الخدمة الخاصة بالمؤسسات .

(ﺟ) ضبط ومراقبة الميزانيات السنوية للوظائف .

(د) مساعدة المؤسسات فى مراجعة هياكلها التنظيمية .

(ﻫ) إعداد البحوث والدراسات التى تهدف إلى ترقية الأداء ، وتحسين شروط العمل بالمؤسسات .

(و) النظر فى التوصيات المقدمة من مجالس إدارات المؤسسات بشأن المسائل سالفة الذكر .

وتقدم توصيات الجهاز بشأن هذه المسائل إلى المجلس الأعلى بواسطة وزير الخدمة العامة والإصلاح الإدارى .

رابعاً — جمهورية مصر العربية :

تطور تنظيم المشروعات العامة :

كان تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى محدوداً يتمثل فى إنشاء السكك الحديدية ، وإقامة بعض البنوك الخاصة بالتسليف الزراعى والإئتمان العقارى والتنمية الصناعية . ولكن هذا التدخل ازداد بعد ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ بإنشاء مجموعتى شركات مؤسسة مصر والمصانع الحربية .

وتبع ذلك تأميم مجموعة الشركات الأجنبية التى ضمت إلى المؤسسة الاقتصادية المنشأة سنة ١٩٥٧ ، وكذلك التأميم الذى اقترن بالتحول الاشتراكى فى يوليو سنة ١٩٦١ وأسفر عن ظهور القطاع العام ممثلا فى المؤسسات العامة النوعية ومايتبعها من شركات فى مختلف قطاعات الاقتصاد القومى (١) .

وكانت شركات القطاع العام تخضع لإشراف المؤسسات العامة والتى تخضع بدورها لإشراف الوزراء المختصين . وربطت ميزانياتها بميزانية الدولة مع

---

(١) يلاحظ أنه يوجد الى جانب المؤسسات العامة وهى مشروعات تستهدف الربح يوجد نوع آخر من المشروعات لايهدف إلى الربح يسمى « الهيئات العامة » كالهيئة العامة للبريد والهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية ، وينظم هذه الهيئات العامة القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣

إلزامها بالكثير من القواعد والإجراءات المالية الحكومية وتوقف قراراتها على تصديق الوزير المختص .

لذلك اتجهت التشريعات المنظمة للقطاع العام فيما بعد وآخرها القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ إلى توفير المزيد من الحرية والانطلاق لشركات القطاع العام ، وتجلى هذا الاتجاه أخيراً فى القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ الذى ألغى المؤسسات العامة بالنظر لما كان يفرضه وجودها من وصاية وقيود على نشاط الشركات التى كانت تتبعها وحريتها فى التصرف واتخاذ القرارات ، وقد عهد القانون بدور تخطيطى وتنسيق بين شركات كل قطاع اقتصادى إلى « المجلس الأعلى للقطاع » برئاسة الوزير المختص تعاونه أمانة فنية من عدد محدود من الخبراء وذلك على النحو التالى .

التنظيم الحالى للمشروعات العامة :

أولا : شركات القطاع العام .

حدد القانون مفهوم شركة القطاع العام بأنها وحدة إقتصادية تقوم على تنفيذ مشروع اقتصادى وفقاً لخطة التنمية .

وتعتبر شركة قطاع عام :

١ — كل شركة عامة يمتلكها شخص عام بمفرده أو ساهم فيها مع غيره من أشخاص القانون العام .

٢ — كل شركة مختلطة يساهم فيها شخص عام أو أكثر مع أشخاص خاصة أو يمتلك جزءاً من رأسمالها وذلك إذا صدر قرار من رئيس الجمهورية باعتبارها شركة قطاع عام متى اقتضت مصلحة الاقتصاد القومى ذلك ويجب أن تتخذ هذه الشركات جميعها سواء كانت شركة عامة أو شركة مختلطة شكل الشركة المساهمة .

مجلس إدارة الشركة :

(ا) يتولى إدارة الشركة العامة التى يملك كل رأسمالها شخص عام أو أكثر مجلس يكون من عدد فردى من الأعضاء لا يقل عن سبعة ولا يزيد على أحد عشر ، ويشكل على الوجه الآتى :

١ — رئيس يعين بقرار من رئيس مجلس الوزراء .

٢ — أعضاء يعين نصفهم بقرار من رئيس مجلس الوزراء وينتخب النصف الآخر من العاملين فى الشركة كما يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء أن يضم إلى عضوية المجلس عدد من الأعضاء غير متفرغين لا يزيد على اثنين يختاران من ذوى الكفاية والخبرة الفنية فى مجال نشاط الشركة أو فى الشئون الاقتصادية أو المالية أو الإدارية أو القانونية . ولا يكون لهما صوت معدود فى المداولات إلا فى للمسائل الفنية وفى كل مايتعلق بوضع السياسات والخطط العامة .

(ب) يتولى إدارة الشركة المختلطة التى يساهم فيها شخص عام برأسمال أيا كان مقداره مع رأسمال مصرى خاص ، مجلس يكون من عدد فردى من الأعضاء لا يقل عددهم عن سبعة ولا يزيد على أحد عشر ، ويشكل على الوجه الآتى :

١ — رئيس يعين بقرار من رئيس مجلس الوزراء .

٢ — أعضاء بنسبة ما يملكه الشخص العام المساهم فى الشركة يعينون بقرار من رئيس مجلس الوزراء .

٣ — أعضاء بنسبة مايملكه رأس المال الخاص يختارهم ممثلوهم فى الجمعية العمومية بشرط ألا يجاوز عددهم نصف عدد أعضاء مجلس الإدارة .

٤ — أعضاء ينتخبون من بين العاملين فى الشركة يكون عددهم مساويا لمجموع عدد أعضاء المجلس المعينين والمختارين .

كما يجوز ضم عضوين من ذوى الكفاية والخبرة على النحو السابق .

ويكون لمجلس إدارة الشركة جميع السلطات اللازمة للقيام بالأعمال التى تقتضيها أغراض الشركة وعليه على وجه الخصوص :

١ ـ إعداد مشروع الخطة العامة للشركة .

٢ ـ وضع الخطط التنفيذية التى تكفل تطوير الإنتاج وإحكام الرقابة على جودته وحسن استخدام الموارد المتاحة استخداما اقتصاديا سليما وكل ما من شأنه زيادة وكفاية الإنتاج وتحقيق أهداف الشركة .

٣ ـ وضع السياسه التى تكفل رفع الكفاية الإنتاجية للعاملين وكفاءة تشغيل الشركة وانتظام العمل فيها .

٤ ـ تدبير الموارد اللازمة لتمويل العمليات الجارية للشركة .

٥ ـ إجراء الإحلال والتجديد وفقا للمخصصات المتعلقة بذلك ، وتقرير بنود الإنفاق وفقا لخطط العمل والأهداف الموكول إلى الشركة إنجازها .

٦ ـ وضع أسس تكاليف الإنتاج لمختلف الأنشطة التى تباشرها الشركة وكذلك وضع معدلات الأداء .

٧ ـ وضع هيكل التنظيم الإدارى والهيكل الوظيفى للشركة .

٨ ـ وضع برامج العمالة بالشركة مع مراعاة الإدارة الاقتصادية السليمة .

٩ ـ تنفيذ المشروعات الاستثمارية المسندة للشركة فى المواعيد المقررة .

١٠ ـ تحقيق تقديرات الموارد والمصروفات فى الموازنة التخطيطية والعمل على تنمية الموارد وتخفيض النفقات .

١١ ـ وضع قواعد تشغيل ساعات العمل الإضافية بالشركة .

١٢ ـ وضع نظام لتدريب العاملين بالشركة سواء بالنسبة للأفراد الجدد قبل التحاقهم بالعمل أو بالنسبة للعاملين منهم طوال مدة خدمتهم .

هذا ويضع مجلس الإدارة اللوائح الداخلية وغيرها من النظم واللوائح

اللازمة لتنظيم أعمال الشركة وإدارتها ونظام حساباتها وشئونها المالية التي تكفل انتظام العمل وإحكام الرقابة وذلك دون التقيد بالنظم الحكومية وبما يتناسب مع ظروف الشركة الإدارية والمالية والإنتاجية والتسويقية وطبيعة نشاطها . وبذلك خول مجلس إدارة الشركة بعد إلغاء المؤسسة العامة صلاحيات كاملة ونهائية في تسييرها . ويرأس رئيس مجلس إدارة الشركة جهازها التنفيذي وهو مسئول عن سير العمل بها ونجاحها في تحقيق أهدافها .

الجمعية العمومية للشركة :

وتشكل برئاسة الوزير المختص أو من ينيبه وممثل لكل من وزارة المالية ووزارة التخطيط وخمسة من أعضاء المجلس الأعلى للقطاع وأربعة من العاملين بالشركة وثلاثة من ذوى الكفاية والخبرة الفنية ويضاف إلى هؤلاء بالنسبة للشركة المختلطة المساهمون من الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة ويكون حق التصويت لممثلي رأس المال العام والخاص بنسبة نصيبهم في رأسمال الشركة .

وتختص الجمعية العمومية أساساً بإقرار الميزانية وحساب الأرباح والخسائر وتوزيع الأرباح والنظر في تقرير مجلس الإدارة عن نتائج أعمال الشركة وإقرار مشروع خطتها العامة .

المجلس الأعلى للقطاع :

وقد استحدث بعد الغاء المؤسسات العامة وينشأ بقرار جمهوري لكل قطاع اقتصادى يتكون من مجموعة متشابهة أو متكاملة من شركات القطاع العام أو من الشركات العاملة في مجالات متصلة ، ويحدد قرار الإنشاء ما يدخل في نطاقه من شركات .

وهو مشكل برئاسة الوزير المختص وعضوية رؤساء مجالس إدارة الشركات والوحدات الداخلة في نطاق القطاع ، وعدد لا يقل عن ثلاثة من ذوى الكفاية

والخبرة الفنية يعينون بقرار من رئيس مجلس الوزراء وممثلين لكل من وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد والتعاون الاقتصاد يختاره الوزير المختص .

ويختص بتقرير الأهداف العامة للقطاع ، ووضع الخطط والسياسة التى تكفل تحقيق التناسق والتكامل بين خطط ومشروعات الشركات والوحدات الداخلة فى نطاق القطاع وتنظيم عمليات تمويلها وفقاً للسياسة العامة والخطط القومية للدولة . كما يختص بمتابعة تحقيق الأهداف المقررة وإبداء الرأى فيما يعرضه عليه الوزير المختص .

ويكون للمجلس أمانة فنية تتكون من عدد محدد من الخبراء والعاملين تعاونه فى مباشرة أعماله الخاصة بالقطاع ، وتتولى إبلاغ توصيات وقرارات المجلس للجهات المختصة وموافاة الوزير المختص وأجهزة الدولة بما تطلبه من بيانات عن الشركات الداخلة فى نطاق القطاع

وينظم شئون العاملين بشركات القطاع العام قانون خاص يتسم المرونة وتخويل مجالس إدارتها صلاحيات كاملة فى رسم سياسيات شئون موظفيها وتصريفها .

هذا وتخضع شركات القطاع العام الرقابة المالية للجهاز المركزى للمحاسبات وكذا رقابة هيئة الرقابة الإدارية .

ونرى فى ختام هذة الدراسة المقارنة لإدارة المشروعات العامة العربية أن تصدر كل دولة عربية تشريعاً يعالج تنظيم وإدارة هذه المشروعات بما يمكنها من مباشرة أنشطتها الاقتصادية بعيداً على القيود الحكومية التى تشل فاعليتها مع قصر إشراف الدولة على التحقق من التزامها بسياستها وخطتها الاقتصادية العامة ، وتحقيقها للأهداف العامة المحددة لها .

القسم الثاني

إدارة شئون موظفى الدولة

PUBLIC PERSONNEL ADMINISTRATION

تمهيد

تعنى إدارة شئون موظفى الدولة تنظيم شئون وأوضاع القوى العاملة فى الجهاز الإدارى للدولة . وهى اليوم مادة مستقلة لها علماؤها ومؤلفاتها الخاصة[1] .

وقد مرت إدارة شئون موظفى الدولة من حيث اتجاهات دراستها وأساليب ممارستها بثلاث مراحل هى :

(ا) محاربة المحاباة :

وتتمثل هذه المرحلة فى الحركات الأولى للإصلاح الوظيفى الداعية إلى إبعاد النفوذ الشخصى والسياسى المفسد للوظيفة العامة والمضعف لكفاءتها . وذلك عن طريق شغل الوظائف العامة بامتحانات عامة تجريها أجهزة مركزية لشئون الموظفين تتوافر لها ضمانات الحياد والاستقلال ،

(ب) تحقيق الكفاية :

وفى هذه المرحلة تأثرت إدارة شئون الموظفين بحركة الإدارة العلمية وذلك بالتزام الأصول العلمية والأساليب الفنية الإيجابية لتحقيق الكفاية وهو ما تجلى فى الأخذ بتحليل الوظائف وتصنيفها وتنويع امتحانات التوظف وفق طبيعة العمل فى مختلف الوظائف . وتدريب العاملين على أفضل أساليب الإنجاز وتقويم أدائهم .

---

(١) يراجع بصفة خاصة مؤلفات : Stahl بعنوان Public Personnel Administration الطبعة الخامسة (نيويورك سنة ١٩٦١) وكذا Nigro بنفس العنوان طبعة نيويورك ١٩٥٩ وأيضا Torpey بعنوان Public Personnel *M*anagement طبعة نيويورك سنة ١٩٥٣ ومؤلفنا « إدارة شئون موظفى الدولة ـ أصولها وأساليبها » طبع القاهرة سنة ١٩٧٦

(ج) العلاقات الانسانية :

وتعكس هذه المرحلة حركة التطوير الإنسانى للادارة والتى عنيت بدراسة وتقصى دوافع سلوك العاملين والأخذ بأساليب تنمية السلوك الوظيفى السوى والاستزادة من الحوافز الإنسانية والاجتماعية والاهتمام برفع الروح المعنوية للموظفين وتنمية القيادة الإدارية ومهارتها السلوكية[1] ،

وهى تصور فى نظرنا التطور الطبيعى لشئون الموظفين فى شتى الدول والذى لا يزال فى أولى مراحله فى الدول النامية وإن اتجه بعضها نحو المراحل التالية :

وسنعالج شئون موظفى الدولة فى بابين أولهما عن عملياتها وثانيهما عن أجهزتها مشفوعة بتطبيقاتها العربية .

(١) يراجع فى متابعة هذه المراحل تفصيلا فى الولايات المتحدة الأمريكية مؤلف نجرو السابق ص٣ وما بعدها .

الباب الأول

عمليات شئون الموظفين

نعرض هنا بإيجاز أهم العمليات الخاصة بشئون موظفى الدولة سواء تعلقت بتكوينهم كالتوظف بتصنيف الوظائف ، أو بتنمية كفاءتهم فى العمل عن طريق التدريب والتحفيز ، أو بتقويم أدائهم باتباع نظام تقارير الكفاية وتأديب العناصر المنحرفة .

الفصل الأول

تكوين القوى الوظيفية

يتطلب تكوين القوى الوظيفية وجود نظام شغل الوظائف العامة ونظام الترتيب الوظائف ونعرض فيما يلي الأصول العلمية لهذين النظامين ثم لبعض تطبيقاتها العربية .

الفرع الأول

نظام التوظيف

يعنى التوظيف بتدبير الأفراد القديرين على النهوض بالنشاط البشرى الجماعى على خير وجه . ولاصطلاح التوظيف Staffing معنيان : أحدهما عام يشمل كافة شئون الموظفين من تعيين وتدريب ومرتبات وأجازات وتأديب . . . الخ . أما المعنى الخاص فيفيد شغل الوظائف الشاغرة سواء بالتعيين أو الترقية أو النقل أو التدريب أو الاعارة وسنستعمل التوظيف هنا بمعناه الأخير الخاص .

أولا — أصوله العامة .

يمثل تكوين العنصر البشرى فى الادارة العامة الاعتبار الأول فى الدول النامية نظراً لما تعانيه من قلة إن لم تقل ندرة الكفاءات الفنية والادارية ، ومحاولات الدول المتقدمة إغراء هذه القلة النادرة من الكفاءات بالهجرة إليها والعمل بمرتبات ضخمة وخاصة المبعوثين إليها من خيرة للشباب ، الأمر الذى يعوق تقدم الدول النامية وتحقيق معدلات النمو الاقتصادى والاجتماعى المنشودة .

ولتزويد الإدارة العامة بأكفأ العناصر تحرص الدول المعاصرة على التزام المبادىء الثلاثة التالية فى شغل وظائفها .

(أ) مبدأ المساواة :

ويقتضى الإعلان والنشر بشتى الوسائل عن الوظائف الشاغرة ، وأن يكون شروط شغلها عامة مجردة حتى تتاح لسائر المواطنين فرصة التقدم لها دون تمييز طبقى أو اجتماعى ، يكون من شأنه خلق بيروقراطية منفصلة عن الشعب متعالية عليه ومعوقة لمصالحه تعتبر نفسها حاكمته لا خادمته .

ولما كان التأهيل العلمى هو السبيل للالتحاق بالوظائف باعتباره أحد الشروط الجوهرية لشغلها لذلك يجب إطلاق التعليم فى مختلف مراحله من القيود المالية والاجتماعية .

ويلاحظ أن تطبيق هذا المبدأ له أهميته البالغة فى خلق قيادات إدارية وطنية واعية فى الدول النامية . فقد حرص الحكم الاستبدادى الاستعمارى بها على خلق طبقة اجتماعية ممتازة وفر لها وحدها فرص الثراء والتعليم والالتحاق بالوظائف رابطاً بذلك مصالحها بوجوده .

وقد أصبح الالتحاق بالعمل يمثل حقاً اقتصادياً خاصة فى ظل الاتجاه الاشتراكى بما يفرض على الدولة واجب توفير فرصة للجميع .

ولكن الدولة التى تعمل على توفير فرص العمل وتنسيقها لكل قادر عليه من حقها أن تضع التخطيط المناسب للتعليم بحيث يتمشى مع فرص العمل التى تتيحها خطط التنمية وظروف الإنتاج وتطور الخدمات فيه على نحو يقلل من فرص التعطل بين الخريجين فى المراحل التعليمية .

ومن حقها بل من واجبها فى سبيل توفير فرص العمل حظر الجمع بين

أكثر من وظيفة إذ أن الشخص الذى يجمع بين أكثر من وظيفة يتعذر عليه أن يؤديها جميعاً بكفاية فللطاقة البشرية حدودها ، هـذا بالإضافة إلى حرمان الدولة من الإفادة بكل ما لديها من كفايات فى وقت هى أحوج ما تكون فيه إلى تعبئتها لزيادة إنتاجها القومى .

(ب) مبدأ الجدارة

ويعنى إختيار العاملين للعمل والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية وحدها . ويتجه مبدأ الجدارة فى التوظف بولاء العاملين نحو الدولة وصالحها العام بعكس نظام المحاباة الذى كان ينحرف بولاء العاملين نحو الصالح الشخصى والخاص على حساب الصالح العام للشعب .

وقد اقترن ظهور نظام الجطارة بامتحانات التوظف التى يعلن عنها لسائر المواطنين ويدخلونها على قدم المساواة . وكان دور هـذه الامتحانات ابتداء سلبياً إذ اقتصر على استبعاد النفوذ الشخصى من ميدان الوظيفة العامة . ثم تطورت رسالتها بعدئذ على نحو إيجابى إذ استهدفت الكشف والحصول على أكفأ العناصر لشغل الوظائف العامة مما اقتضى تنويع هذه الامتحانات لتحقيق هذه المهمة الجديدة على نحو فعال .

ويلاحظ أنه إذا كان لا محل لامتحانات التوظف العامة فى حالة تطبيق مبدأ العمالة الكاملة فإن تحقيق الجدارة فى التوظف يتطلب تزويد حديثى الالتحاق بالوظيفة بالتدريب اللازم ليتسنى لهم مباشرة مهام وظائفهم بكفاية .

وقد تجرى امتحانات التوظف مركزياً بواسطة الأجهزة المركزية للخدمة المدنية أو محلياً بواسطة الوزارات والدوائر نفسها . ويوصى تقرير «فولتون» لإصلاح الخدمة المدنية فى بريطانيا سنة ١٩٦٨ بأن يكون للدوائر تأثير أكبر فى اختيار العاملين وأن يكون اختيار المستوى الأعلى من الموظفين مباشرة

من جانب الدوائر ويحسن أن تمثل الدوائر فى الاختيار المركزى central recrutment وأن تكون الغلبة لممثلى الدوائر فى تشكيل لجان الاختيار سواء أكان مركزياً أو محلياً . ويتم اختيار الموظفين الإخصائيين مباشرة بواسطة الدوائر وأقسام شئون الموظفين فيها (١).

كما تنوعت اليوم هذه الامتحانات كأداة للكشف عن مدى توافر المعلومات والمهارات والاتجاهات السلوكية اللازمة لمختلف أنواع ومستويات الوظائف والحرف .

فهناك الامتحانات التحريرية وتستخدم فى الكشف عن مدى توافر المعلومات المطلوبة فى بعض الوظائف كوظائف الحسابات وشئون الأفراد والذاتية .

والامتحانات الشفوية أو المقابلات الشخصية للكشف عن الصفات الذاتية والاتجاهات السلوكية اللازمة لبعض الوظائف كوظائف المذيعين أو المستقبلين بالفنادق أو البائعين .

وامتحانات الأداء العملية التى تكشف عن مستوى المهارات التى يتطلبها العمل فى بعض الوظائف والمهن مثل كاتب الطابعة والميكانيكى والكهربائى وغيرهما .

ويتحدد نوع الامتحان فى ضوء تحليل دقيق لواجبات كل وظيفة وصلاحيتها والمعارف والمهارات والصفات الواجب توافرها فى شاغلها . ويتم الاختيار لشغل الوظائف والحرف وفق أولوية النجاح فى هذه الامتحانات . ويقضى الموظف فور التحاقه بالوظيفة فترة تجربة للتأكد من صلاحيته للاستمرار بها أو عدم صلاحيته فينحى عنها .

---

(١) المرجع السابق ص١٩ وما بعدها .

(ج) مبدأ الدائمية:

وهو ما يتطلب وجود سلك وظيفى مهنى يكرس له المواطن حياته ويعول عليه فى معيشته ويقوم سلك التوظف الدائم على انتقاء الشباب ذوى المقدرة على التعلم والتقدم وتدريبهم لتنمية واستخدام قدراتهم ومنحهم فرص الترقى فى المسئوليات والمرتبات حتى بلوغ سن التقاعد . ومن شأن هذا النظام توفير الضمان والاستقرار فى الوظيفة العامة ، مع استبعاد غير الأكفاء من وظائفهم بعد إتاحة فرص الدفاع عن أنفسهم ضد ما يوجه إليهم من إتهامات خاصة بعدم الكفاية .

ويمتاز التطوير المهنى الدائم للوظيفة العامة فى أنه يزود الإدارة العامة بمجموعة من العاملين من ذوى التخصص والخبرة . وتكوين أعضاء مخلصين فى حقل الإنتاج والعمل الجماعى والتعاونى .

ثانياً — تطبيقاته العربية :

اتجهت الدول العربية إلى الأخـــذ بالجدارة فى التوظيف على أساس مسابقات التوظف العامة وهو ما تسجله نظم الخدمة المدنية العربية التالية على سبيل المثال .

المملكة العربية السعودية .

يتطلب نظام الموظفين السعودى للتعيين فى الوظائف العامة النجاح فى امتحان المسابقة — وذلك بأن تعلن عن الوظائف الخالية المراد شغلها بقرار من الجهة المختصة يشتمل على المؤهلات والمسوغات التى يلزم توافرها فى الطالبين وموعد وشروط إمتحان المسابقة تحريرياً وشفوياً وذلك طبقاً لما يتفق عليه بين ديوان الموظفين العام والجهة المختصة . ويعلن أسماء الناجحين فى امتحان المسابقة ويتم تعيينهم حسب ترتيب نجاحهم بشرط أن

لا تقل الدرجات التى يحرزها الناجح عن نصف المجموع النهائى للامتحان . ويكون التعيين تحت الاختبار لمدة سنة ويفصل من لم تثبت صلاحيته خلالها .

المملكة الاردنية الهاشمية :

وتقضى المادة ٢٢ من دستورها الصادر فى ١٩٥٢/١/١ بأن « لكل أردنى حق فى تولى المناصب العامة بالشروط المعينة بالقوانين والأنظمة ، وأن التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة فى الدولة والإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات » .

ويوجب نظام الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ فى المادة ٣٢ منه بأن « تطبق الامتحانات التنافسية لإشغال أية وظيفة شاغرة كلما كان ذلك ضرورياً ومناسباً ، وترتب أسماء المرشحين حسب أهليتهم وجدارتهم لإشغال الوظيفة ويتم الانتقاء وفقاً لقائمة الأفضلية ويجوز الاستفادة من القائمة فى تعيينات مقبلة تجرى خلال سنة أو سنتين من إعداد القائمة .

وتؤلف فى ديوان الموظفين (لجنة انتقاء الموظفين) برئاسة رئيس الديوان وهى مسئولة عن تعيين وترفيع موظفى الدولة المصنفين فيما عدا كبار الموظفين من الدرجة الأولى فما فوق .

الجمهورية اللبنانية :

وتخول المادة ١٢ من دستورها الصادر فى ١٩٥٩/١/١ « لكل لبنانى الحق فى تولى الوظائف العامة لا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التى ينص عليها القانون » .

وطبقاً لنظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعى رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ تضع هيئة مجلس الخدمة المدنية أنظمة المباريات وموادها بالاتفاق مع

الوزارات المختصة . وتنظم هذه المباريات إدارة الموظفين بمجلس الخدمة المدنية وتستعين عند الاقتضاء فى إجراء المباريات بموظفى الإدارة المختصة . وتعلن نتائج المباريات فور حصولها على باب المجلس . ويعمل بلائحة (قائمة) الناجحين لمدة سنة من تاريخ إعلامها .

الجمهورية العراقية :

طبقاً لقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ يكون التعيين أو إعادة التعيين من قبل مجلس الخدمة العامة فيما عدا الوظائف التى تشغل بمرسوم جمهورى وعلى هذا المجلس اختبار مؤهلات الأشخاص المراد تعيينهم بالمقابلة أو بالامتحان التحريرى أو بهما معاً للوقوف على صفاتهم ولياقتهم ، ويستثنى من ذلك من له خدمة سابقة فى وظيفة مثبت فيها أو يحمل شهادة عالية إلا إذا كان عدد المتقدمين للوظائف المطلوب شغلها أكثر من عدد تلك الوظائف .

وكذلك للمجلس أن يصادق على الترفيعات التى تقترحها الوزارات أو ترشيح من يراه أهلا للترفيع من بين المرشح ، كما ينظر المجلس فى الاعتراض الذى يقدمه الموظف الذى لحقه غبن من جراء عدم ترشيحه للترفيع أو تثبيته فى التعيين أو الترفيع ويكون قراره نهائياً .

جمهورية مصر العربية .

كان التعيين فى الوظائف وفق القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة بامتحانات تجرى مركزياً بمعرفة ديوان الموظفين . وإبتداء من سنة ١٩٦٤ رؤى أخذاً بمبدأ اللامركزية فى إدارة شئون العاملين — أن يتم محليا شغل الوظائف الخالية ، وكذا إجراء الامتحانات بالنسبة للوظائف التى يصدر بها قرار من الوزير المختص .

وإعمالا لمبدأ العمالة الكاملة يجرى سنويا تعيين جميع خريجى الجامعات

والمعاهد العليا والمدارس الثانوية الفنية مباشرة ومركزياً عن طريق وزارة القوى العاملة . وتبذل الجهود لتوفير فرص العمل المناسبة لكل قادر عليه عن طريق التوسع فى مشروعات التنمية الاقتصادية ومحاولة تطوير سياسة التعليم والتدريب بما يتفق والاحتياجات الفعلية لسوق العمل كما ونوعاً لتحقيق قدر من التوازن بين عرض وطلب العمل .

الفرع الثانى

نظام ترتيب الوظائف

أولا — أصوله العامة :

١ — مفهومه :

يطلق اصطلاح ترتيب الوظائف Posttion Classification على مجموعة العمليات الخاصة بتحليل الوظائف ، وتصنيفها فى مجموعات مهنية ونوعية وتدريجها فى فئات وفق أهمية واجباتها ومسئولياتها والمؤهلات اللازمة ضماناً لحسن إدارة نظام الوظيفة العامة .

ولإلقاء مزيد من الضوء على هذا التعريف نشرح ماتضمنه من مصطلحات ترتيب الوظائف التالية :

الوظيفة :

تعنى العمل المسند إلى عامل ليؤدية ويتكون من مجموعة الواجبات والإختصاصات والسلطات والمسئوليات .

الفئة :

تعنى جميع الوظائف التى تتشابه فى :

١ — نوع العمل .

٢ — مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسئوليات .

٣ — مطالب التأهيل لأداء العمل .

بحيث تتطلب معاملة واحدة فى شئون الخدمة وفى تحديد الأجر. وتوضع للفئات مواصفات موحدة .

الدرجة :

تعنى شريحة معينة من الأجر تتضمن جميع الفئات التى تتشابه فى مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسئوليات ومطالب التأهيل ولكنها تختلف فى نوع العمل .

المجموعة النوعية :

تشمل الفئات التى تتشابه فى نوع العمل ولكنها تختلف فى مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسئوليات .

وتمثل المجموعة النوعية السلم الطبيعى للترقيات من وظيفة فى فئة إلى وظيفة فى فئة أعلى منها .

مجموعة الوظائف :

وهى الإطار الرأسى العريض الذى ينظم المجموعات النوعية فى ميادين متماثلة أو متجانسة أو مترابطة من الأعمال[1] .

ولتوضيح هذه المصطلحات نذكر أمثلة لها من نظام ترتيب الوظائف فى الجمهورية العربية المتحدة . فهذا النظام يشتمل على ثلاث مجموعات وظائف هى : مجموعة الوظائف التخصصية ومجموعة الوظائف الفنية ومجموعة الوظائف العامة .

---

(١) يراجع القرار الجمهورى رقم ٢٠٦٧ لسنة ١٩٦٤ بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف فى الجمهورية العربية المتحدة والمتضمن تعريف المصطلحات السابقة .

كما تشتمل كل مجموعة وظائف على مجموعات نوعية تتشابه كل منها في نوع العمل وتحتوى كل مجموعة نوعية على فئات من الوظائف متدرجة ماليا حسب مستويات صعوبة واجبات وأهمية مسئوليات كل منها .

فمثلا مجموعة الوظائف العامة تشمل المجموعات النوعية لفئات الوظائف التي تتضمن واجباتها ومسئولياتها القيام بأعمال تنظيمية وإدارية أو مكتبية أو القيام بخدمات معاونة . فهى تشمل ثلاث مجموعات نوعية هى : المجموعة النوعية لفئات الوظائف التنظيمية والإدارية ، والمجموعة النوعية لفئات الوظائف المكتبية ، والمجموعة النوعية لفئات الخدمات المعاونة .

وعلى سبيل المثال تتدرج المجموعة النوعية لفئات الوظائف التنظيمية والإدارية حسب مستوياتها فى سبع فئات تبدأ من الدرجة السابعة حتى الدرجة الأولى وهى فئات إدارى رابع وإدارى ثالث وإدارى ثان وإدارى أول وكبير إداريين ثان وكبير إداريين أول ومدير عام .

وتقابل هذه المجموعة النوعية للوظائف التنظيمية والإدارية الوظائف الإدارية فى الجمهورية العراقية المرتبة حسب مستوياتها الوظيفية فى ست درجات مالية من السادسة حتى الأولى تشمل على التوالى فئات معاون ملاحظ وملاحظ ورئيس ملاحظين ومدير إدارة ومعاون مدير عام ومدير عام .

ب — مزاياه :

يستهدف ترتيب الوظائف أساساً تطبيق مبدأ تساوى الأجر عند تساوى العمل ولكنه يحقق العديد من المزايا فى مختلف مجالات تنظيم شئون العاملين ونخص بالذكر منها ما يأتى :

١ — ضبط التوظيف :

أن تحليل الوظائف — وهو أساس تصنيفها وتدريجها — إلى واجباتها

ومسئولياتها وتحديد متطلبات شغلها فى ضوء ذلك يقدم لنا الضوابط التى على مقتضاها يوضع الشخص المناسب فى العمل المناسب وتحديد أنواع إمتحانات التوظف بما يكفل إختيار أكفأ العناصر لشغل مختلف أنواع ومستويات الوظائف سواء بالتعيين أو الترفيع والترقية أو بالنقل أو الندب أو الإعارة .

٢ — تخطيط التدريب :

يساعد تحليل الوظائف على تخطيط مختلف البرامج التدريبية وفق الاحتياجات الفعلية للعمل فى شتى الوظائف وتحديد أساليب التدريب المناسبة لكل نوع ومستوى من الوظائف .

٣ — تحديد المرتبات :

إن ما يقتضيه ترتيب الوظائف من تدريجها فى فئات حسب صعوبة واجبات وأهمية مسئوليات كل منها من شأنه ضمان التنظيم العادل للمرتبات بما يتفق وأعباء مختلف الوظائف ومتطلبات التأهيل العلمى والخبرة العملية فى شاغلها .

٤ — تقويم الأداء :

يستتبع تحليل الوظائف وتصنيفها نوعياً وتدريجها حسب مستوياتها أن يراعى فى تصميم نماذج تقارير الكفاية — التى تستخدم فى التقويم الدورى لأداء العاملين — تنويعها بما يتفق وطبيعة العمل ومستواه فى شتى الوظائف .

٥ — تحديد المسئولية :

يقوم ترتيب الوظائف على أساس التحليل المفصل والتحديد المنضبط

لواجبات كل وظيفة مما يسهل معه على سلطات الرقابة والتأديب كشف وتحديد مايقع من مخالفات ومرتكبيها . ولطالما أدى عدم تحديد واجبات واختصاصات الوظائف إلى شيوع المسئولية التأديبية بين شاغليها وبالتالى تعذر بل إستحالة تحديدها وإفلات الموظف المنحرف من العقاب[1] .

(ج) مزاياته :

لما كان ترتيب الوظائف يقوم على أساس النظر إلى الوظيفة — لا إلى شاغلها — وما تتضمنه هذه الوظيفة من واجبات ومسئوليات وما يتطلبه أداء أعمالها من مؤهلات الدراسة والخبرة وغيرها ، وتصنيف الوظائف فى مجموعات وفئات بحيث تشمل كل فئة جميع الوظائف التى تتشابه فى نوع الواجبات والمسئوليات ومستواها تشابها يكفى لإعطائها إسماً واحداً ومعاملتها معاملة واحدة فى شئون الخدمة وتقرير معدل أجر واحد لمن يشغلها .

لذلك فإن ترتيب الوظائف يقوم على الربط المنطق بين كل من :

— واجبات الوظيفة ومسئولياتها .

— مطالب التأهيل اللازمة لشغلها .

— الأجر الذى يمنح لقاء القيام بأعبائها .

وتجتاز عمليات ترتيب الوظائف المراحل الثلاث التالية :

١ — الإعداد :

وتشمل العمليات التالية :

— جمع الحقائق والبيانات عن الوظائف وعن التقسيمات التنظيمية

(١) يراجع فى عرض مزايا ترتيب الوظائف تفصيلا مؤلفنا « نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة » ص ٤٠١ وما بعدها .

التي توجد فيها باتباع الأساليب السابق الإشارة إليها في بحوث التنظيم الإداري .

وصف الوظائف وصفاً تحليلياً يبرز واجباتها ومسئولياتها ومطالب التأهيل اللازمة لها .

— تحليل الوظائف وتقسيمها رأسياً إلى مجموعات وظيفية ومجموعات نوعية طبقاً لأنواع الأعمال ومجالات التخصص فيها ثم تقسيمها أفقياً إلى فئات طبقاً لمستويات الصعوبة والمسئولية في هـــذه الأعمال ، ثم إعداد مواصفات هذه الفئات .

— تقسيم الفئات وتحديد الدرجات التي توضع فيها .

وبانتهاء هذه المرحلة يتم وضع المعايير الموحدة للترتيب لتستخدم عند تنفيذه .

٢ — التنفيذ :

وفيها يتم إنجاز العمليات الآتية :

— إلحاق الوظائف المفردة بفئاتها .

إعداد جداول بالوظائف موزعة على فئاتها واعتمادها .

— نقل العاملين إلى الوظائف بعد ترتيبها .

— بحث الشكاوى والتظلمات والبت فيها[1] .

---

(١) يراجع لنا « ترتيب الوظائف طبقاً لأعمالها ومسئولياتها » المنشور بمجلة العلوم الإدارية — العدد الثالث الصادر في ديسمبر (كانون أول) سنة ١٩٦٥ ضمن بحوث المؤتمر العربي الثالث للعلوم الإدارية المعقود بالقاهرة سنة ١٩٦٥ .

٣ — المتابعة :

وتتم عن طريق المراجعة المستمرة لنظام ترتيب الوظائف المطبق لضمان تطوره بما يتفق ومقتضيات التغيير المستمر فى تنظيم الوحدات الإدارية واختصاصاتها ووظائفها . وبذلك تتفادى الجمود الإدارى الذى يصم به البعض نظام ترتيب الوظائف .

وينهض بعمليات الترتيب السابقة أساساً جهاز مركزى لشئون الخدمة المدنية تعاونه وحدات محلية فى مختلف دوائر الدولة .

ثانياً — تطبيقاته العربية :

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية مهد نظام ترتيب الوظائف على أساس واجباتها ومسئولياتها[١] . وفى عالمنا العربى تجرى الآن محاولات لتطبيقه فى بعض دوله نذكر منها ما يأتى :

جمهورية مصر العربية :

تقوم أجهزة الدولة خلال عام ١٩٧٧ بإعداد مشروعات ترتيب الوظائف بها وفق معايير وإرشادات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى هذا الصدد[٢] وبمقتضاها تصنف وحدات الجهاز الإدارى للدولة فى ٢٣ مجموعة هى مجموعات وظائف الطب والصحة العامة ، الطب البيطرى ، الصيدلة ،

---

(١) يراجع مفصل هذه التجربة فى مؤلفنا سالف الذكر ص ٤١٦ وما بعدها .

(٢) يراجع بصفة خاصة قرار رئيس الجهاز رقم ١٤ لسنة ١٩٧٦ بشأن تحديد وتعريف المجموعات النوعية التى تصنف فيها الوظائف وتحديد مطالب التأهيل اللازمة لشغلها وكذا قراره رقم ١٢ لسنة ١٩٧٦ بشأن تسجيل وحفظ جداول الوظائف .

الكيمياء والجيولوجيا ، الهندسة ، الزراعة ، التعليم ، الخدمات الدينية ، الخدمات الاجتماعية ، الاقتصاد والتجارة والمال ، الفيزيا والرياضيات ، القانون ، الفنون والسياحة والإعلام ، المكتبات والوثائق . التغذية والتدبير المنزلى ، البحرية ، تأمين سلامة الطيران ، السياسة والعلاقات العامة ، الفنية ، الصناعية والحرفية ، التنظيمية والإدارية ، المكتبية ، الخدمات المعاونة .

وحددت هذه المعايير التعريف العام لكل مجموعة نوعية وأمثلة لمجالات أعمال وظائفها ، وأمثلة للجهات التى تمارس بها وظائفها ، والمؤهلات الدراسية اللازمة لشغل وظائفها ،

وتقوم كل جهة بموافاة الجهاز بنسختين من مشروع وصف وترتيب وتقييم وظائفها معتمداً من السلطة المختصة وتتضمن كل نسخة الآتى :

١ — البناء التنظيمى مصوراً فى خرائط تنظيمية حتى أدنى التقسيمات التنظيمية .

٢ — بيان اختصاصات كل تقسيم تنظيمى .

٣ — جدول الوظائف مبيناً به توزيع الوظائف على المجموعات النوعية والفئات والمستويات الواردة بالجدول الملحق بقانون العاملين المدنيين فى الدولة .

٤ — أوصاف الوظائف .

ويقوم الجهاز بتسجيل المشروع بعد مراجعته واعتماده من الوزير المختص بالتنمية الإدارية .

المملكة العربية السعودية :

أخذ نظام الموظفين العام الصادر سنة ١٣٩١هـ / ١٩٧١م بمبدأ تصنيف وترتيب الوظائف . وقد انتهت دراسات ديوان الموظفين العام الميدانية فى هذا الصدد بمعاونة إدارات شئون الموظفين إلى تصنيف وظائف الدولة فى ست مجموعات عامة للوظائف هى .

الإدارية والكتابية والمالية / التخصصية / التعليمية / الدبلوماسية / الفنية المساعدة الحرفية :

وتشمل كل من هذه المجموعات العامة للوظائف على مجموعات نوعية . فمثلا اشتملت المجموعة العامة للوظائف الإدارية والكتابية على المجموعات السبع للوظائف التالية :

الإدارية المتنوعة ، شئون الموظفين ، الخدمات الكتابية والمكتبية ، المالية ، الشئون الاجتماعية والعمل ، الشئون الدينية ، الإعلام والعلاقات العامة .

وتحدد اللوائح الصادرة فى هذا الخصوص للمؤهلات العلمية والخبرات العملية اللازمة لشغل وظائف كل مجموعة وفئاتها ومراتبها . ويقوم ديوان الموظفين العام باعداد مواصفات كل من وظائفها فى ضوء تحليلها إلى واجباتها ومسئولياتها .

وتضم كل من المجموعات النوعية للوظائف سالفة الذكر مجموعات فئات مختلف أنواع العمل بها ، فالمجموعة النوعية لوظائف شئون الموظفين تضم ثلاث مجموعات الفئات وظائف إدارة شئون الموظفين هى : أعمال التصنيف/ التوظيف والامتحانات/ شئون التدريب . ودرجت وظائف كل منها ومراتبها حسب مستوياتها الوظيفية[١] .

---

(١) يراجع دليل تصنيف الوظائف الصادر من ديوان الموظفين العام بالرياض سنة ١٣٩٤ هـ / ١٩٧٤ م . وكذا كتابنا « إدارة شئون موظفى الدولة » ص ٢٨٤ — ٢٨٥

الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية :

يقوم نظام ترتيب الوظائف فى ظل نظام الخدمة المدنية الجديد[١] على أساس المجموعات الوظيفية حيث تقسم الوظائف إلى قسمين عريضين هما :

القسم الأول — ويشمل الوظائف الفنية وتندرج الوظائف فيه تحت مجموعات رئيسية ثلاث هى .

مجموعة الوظائف الفنية التخصصية . تبدأ بالدرجة الرابعة وتنتهى بالدرجة الخاصة (أ) مستشار .

مجموعة الوظائف الفنية المساعدة . وتبدأ بالدرجة السابعة وتنتهى بالدرجة الخاصة (ج) .

مجموعة الوظائف الفنية الحرفية . وتبدأ بالدرجة العاشرة وتنتهى بالدرجة الثالثة .

وتتكون كل مجموعة من تلك المجموعات الرئيسية من مجموعات نوعية تحددها وزارة العمل والخدمة المدنية ، كما تحدد المسميات الوظيفية العامة لها وتدرجها وتدرج الوظائف الفنية فى الملاك الفنى .

القسم الثانى — ويشمل الوظائف غير الفنية بوجه عام ، وتندرج فيه الوظائف تحت المجموعات الرئيسية الثلاث التالية .

مجموعة الوظائف الإدارية . وتبدأ بالدرجة الرابعة وتنتهى بالدرجة الخاصة (أ) وكيل وزارة .

---

(١) يراجع قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٦ .

مجموعة الوظائف الكتابية: وتبدأ بالدرجة الثامنة وتنتهى بالإخاصة (ج).

مجموعة الوظائف المعاونة : وتبدأ بالدرجة العاشرة وتنتهى بالدرجة الرابعة .

وقد أناط النظام بوزارة العمل والخدمة المدنية تحديد المسميات الوظيفية العامة وتدرجها فى كل مجموعة رئيسية من تلك المجموعات ، كما أجاز لهـا أن تضيف مجموعات رئيسية أخرى وأن تقسمها إلى مجموعات نوعية وتدرج وظائف هذه المجموعة فى الملاك العام .

ورغم أن الوزارات قد بدأت جهود إنشاء نظام الترتيب منذ سنة ١٩٧٢ فإنها لم تنته منه بعد بالنظر إلى قلة الخبراء الأجانب اللازمين لإنجازه وكثرة التغييرات التنظيمية اللاحقة التوسع والتنوع الذى اقتضاه تنفيذ خطط التنمية والافتقار إلى العنصر الوطنى المؤهل والمدرب فى هذا المجال . وينتظر تنفيذ مشروع ترتيب الوظائف فى سنة ١٩٧٨ (١) .

---

(١) يراجع بحث عن « نظام الخدمة المدنية » صادر عن وزارة العمل والخدمة المدنية فى مارس سنة ١٩٧٧ ص ١٥٩ ، ١٦٠ .

الفصل الثانى

تنمية الكفاية الوظيفية

تتطلب تنمية الكفاية تزويد الموظفين بالتدريب اللازم سواء أكان تدريباً تخصصياً على أعمال وظائف أم كان تدريباً إدارياً يهيئهم للترقى إلى المستويات الوظيفية القيادية والاشرافية .

كما تتطلب أيضاً توفير الحوافز المادية والمعنوية تشجيعاً لهم على النهوض بمستوى أدائهم الوظيفى . وهو ما نعالجه فيما يلى :

الفرع الاول

نظام التدريب

أولا — أصوله العامة :

(أ) أهمية التدريب وأهدافه :

يقوم تدريب العاملين على مجموعة من الأساليب الخاصة بتزويدهم بالمعلومات والمهارات والاتجاهات السلوكية اللازمة لرفع كفايتهم فى مجالات العمل المختلفة وتعتبر عملية التدريب نوعاً من الاستثمار البشرى إذ تضفى على الخدمات البشرية قيمة بتحويلها إلى عناصر نافعة فى مختلف أنواع النشاطات البشرى الجماعى. ومن هنا تبرز الأهمية البالغة لعملية التدريب وخاصة فى الدول التى تفتقر إلى الخبرات والمهارات البشرية اللازمة لدفع عجلة التطور الاقتصادى المطلوب . فضلا عن أن اتساع نشاطات الدولة وغلبة الطابع التكنولوجى والتخصصى عليها يحتم توفير مختلف أنواع التدريب المنظم وفرصة لسائر

العاملين . إذ لم تعد أعمال الوظائف والحرف المختلفة من البساطة بحيث يكتفى العامل الجديد بتلقى بعض التوجيهات من رئيسه وملاحظة رفاقه فى العمل لكى يمضى فى مباشرة عمله بالكفاية المنشودة

وينبغى أن يراعى فى تصميم برامج ودورات التدريب للعاملين تنمية الفهم والتقدير لديهم بالنسبة للأمور التالية :

١ — فهم وتطبيق ما يتلقونه من معلومات خاصة بالمهارات والأساليب الفنية والاتجاهات المرتبطة مباشرة بأداء المهام والأعمال المنوطة بهم .

٢ — التفهم الواضح السليم لأهداف وسبب قيام المشروع الذى يعملون به ووظائفه المختلفة وما بينها من ارتباط .

٣ — الإحاطة والتفهم العميق للعلاقات الإنسانية والعامة داخل المشروع وخارجه .

٤ — الوقوف على حقيقة العلاقات التنظيمية سواء أكانت داخل المشروع أو خارجه .

٥ — تفهم الأهداف الشاملة والقومية للدولة ، وخاصة فى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

(ب) أنواع التدريب :

يتنوع التدريب تبعاً لأهدافه سالفة الذكر . ومن أهم أنواع التدريب التى يشير إليها علماء وخبراء الإدارة والتدريب السابق على الالتحاق بالعمل ويعنى الإعداد لممارسة العمل مستقبلا ، والتدريب اللاحق للعمل ويستهدف تبصير الشخص بأعمال وظيفته أو حرفته وأفضل الطرق لإنجازها . ويرتبط النوع الأول من التدريب بالهيكل العام للتعليم والتدريب المهنى فى الدولة .

أما التدريب اللاحق للتوظف فإنه يتخذ صوراً مختلفة نخص بالذكر منها: التدريب الإرشادى الذى يزود حديث الالتحاق بالوظيفة بمعلومات وافية عن واجباتها والوحدة الإدارية التى سيعمل بها ، والتدريب الإشرافى الذى يعد العاملين لتقلد وظائف الرئاسة المباشرة والصف الإشرافى الأول ، والتدريب الإدارى الذى يعنى بتكوين العنصر الإدارى القيادى فى المنظمة وتزويده بأحدث الأصول العلمية والأساليب الفنية فى التنظيم والإدارة . والتدريب التخصص الذى يزود أصحاب التخصصات الفنية المختلفة بجوانب التقدم العلمى والتكنولوجى الحديث فى مجالات تخصصهم كالطب والهندسة وغيرها . وكذا التدريب المهنى الذى يزود بالمهارات اللازمة فى مختلف أنواع الحرف كالأعمال الكهربائية والميكانيكية وغيرها .

(ج) أساليب التدريب :

تتنوع أساليب التدريب وتنقسم إلى مجموعتين هما أساليب التدريب الجماعى وأساليب التدريب الفردى .

أساليب التدريب الجماعى :

وهى الأساليب التى تستخدم فى إعداد مجموعات من الدارسين وتشمل ما يأتى :

١ — الدروس :

وتستخدم فى التزويد بمعلومات فى موضوع معين ذى طابع علمى ، وعادة يكون الدارسون من ذوى المؤهلات العلمية المتماثلة . كما تشمل مناقشات وتقترن بمطالعات أو مشاهدات خارجية ، وقد تشفع ببحث حالات معينة . ويحسن استخدام هذا الأسلوب فى الحصول على معلومات تتسم بالتعقيد ويمكن تنظيمها منطقياً .

٣ — المحاضرات :

وتستخدم فى التزويد بمعلومات فى موضوعات عامة ولا تتعرض لتفصيلات علمية أو عملية ، ومن ثم فإن الدعوة لسماعها تكون - فى الغالب - عامة ، وهذا الأسلوب معروف بمرونته وسهولة تنظيمه . غير أنه نظراً لعمومية المحاضرات فإن الاهتمام بها واستيعابها يكون محدوداً ويتوقف نجاح هذا الأسلوب على شخصية المحاضر .

٣ — الزيارات الميدانية :

وهى زيارات لحقول العمل لمشاهدة سير العمل فى بعض المشروعات كقيام مهندسى الإنشاءات بزيارة مشروع إنشائى لملاحظة الأساليب المستخدمة فيه أو الوقوف على استخدام المكائن الحديثة فى بعض المصانع .

٤ — التطبيقات العملية :

وهنا يقوم المدرب بإجراء التجربة أو التطبيق العملى أمام الدارسين ، وهذه التطبيقات ضرورية بالنسبة للتدريب على المهارات اليدوية وتفيد بصفة خاصة فى شرح العمليات أو الآلات وهى تبين الإجراءات والعمليات المتكررة التى لا يمكن شرحها بكفاية بأية طريقة أخرى كالتدريب على آلة الطباعة .

٥ — تمثيل الدور :

ويعنى اصطناع مواقف غير حقيقية بقصد التدريب على مواجهتها فى الحياة العملية فهنا يتصور المتدربون أنفسهم موجودين فى حالة واقعية ويتصرفون على هذا الأساس فتمثيل الدور يقدم لنا أسلوباً للتدريب بطريقة الأداء كالتدريب على أعمال البيع .

٦ - المؤتمرات :

وهى لقاءات جماعية تضم عدداً كبيراً نسبياً من الأشخاص وتستهدف

مناقشة موضوعات أو مشاكل معينة والاتجاه إلى توصيات أو قرارات عامة بشأنها . ويمتاز هذا الأسلوب للتفكير الجماعى بأنه يتيح فرصة تبادل الخبرات والمعلومات واستعراض وجهات النظر المختلفة فى الموضوع أو المشكلة المطروحة للمناقشة والتوصل إلى حل مقبول بشأنها .

٧ ـ جماعات المناقشة :

وهى لقاءات جماعية بين عدد محدود من الأشخاص لمناقشة موضوع بقصد التوصل إلى قرارات أو توصيات محددة بشأنه . ويعهد عادة إلى شخص ـ هو المدرب غالباً ـ بقيادة المناقشة وقد لا يوجد من يوجهها فتكون أشبه بندوة .

وقد استخدم هذا الأسلوب حديثاً كتدريب معملى لتنمية التفاعل السلوكى السليم بين الفرد والآخرين وفى مثل هذه الحالة لا يلزم أن تتم المناقشات وفق جدول أعمال سابق .

٧ ـ حلقات الدراسة :

وهذه لقاءات جماعية بين ذوى خبرة أو تخصص واحد لفحص واستيضاح الجوانب المختلفة لموضوع معين يرتبط بمجال خبرتهم أو تخصصهم كشؤون الحسابات أو الأفراد مثلا .

وهذه الحلقات تفترض توافر الخبرة والمعرفة السابقة للمشتركين بموضوع الدراسات وأصوله العامة .

أساليب التدريب الفردى :

وتستخدم فى إعداد أفراد بذواتهم وهى متنوعة وأهمها مايلى :

١ ـ دروس المراسلة :

وذلك بإرسال المادة التدريبية من دروس ومحاضرات وإرشادات إلى المتدرب فى مقر عمله . ويستخدم التدريب بالمراسلة للتغلب على بعد مكان

التدريب عز مكان عمل الموظف . وتستعين المشروعات بهذا الأسلوب لتزويد موظفيها فى الأقاليم بأحدث أساليب العمل ومعلوماته لزيادة كفاية الأداء .

٢ — القراءة الموجهة :

تستخدم للقراءة الموجهة كأسلوب فعال للتدريب الفردى وتهدف إلى تمكين الموظف من معرفة صلة عمله بسائر نشاطات المشروع وتزويده بمعلومات تفصيلية عن كيفية الإنجاز . وتشمل الاطلاع على المنشورات والكتيبات والتعاميم الصادرة عن مختلف المستويات الإدارية فى المنظمة .

٣ — المران الموجه :

ويقصد به قيام المشرفين بإعداد مرؤوسيهم وتمرينهم على أداء مايسند إليهم من أعمال وذلك باعتبار المشرف معلماً وموجهاً لمرؤوسيه فى مختلف مجالات العمل بحكم مسؤوليته الأصيلة عن سير العمل وحسن أدائه فى وحدته الإدارية .

٤ — النقل فى الأعمال :

ويتبع هذا الأسلوب بإلحاق الشخص بمختلف الأعمال داخل وحدات المنظمة لفترات مؤقتة حتى يحيط بأوجه نشاطها المتنوعة وهو يحقق عدة مزايا منها المعرفة الشاملة بنشاطات وحدات المنظمة وإدراك مابينها من ارتباط وبالتالى أهمية التعاون بين القائمين بها والاستعداد لمواجهة ضغط العمل المفاجىء أو تغيب بعض العاملين أو نقص عددهم فى أى من مجالاته[١] .

٥ — أجهزة التدريب ووظائفها :

يقوم على تخطيط وتنفيذ ومتابعة دورات التدريب أجهزة متخصصة

---

(١) يراجع فى عرض أساليب التدريب ومناقشتها تفصيلا بواسطة كبار خبراء واخصائى تدريب وتنمية القوى العاملة فى الولايات المتحدة الأمريكية الكتاب الذى أصدرته الجمعية الأمريكية للتدريب والتنمية بعنوان " Training and Development Hanqqcok" اعداد : "Craig" Bittel" طبعة نيويورك سنة ١٩٦٧ .

قوامها أخصائيو التدريب . وهذه الأجهزة قد تكون مركزية تعمل على مستوى الدولة . أو محلية فى الوزارات والدوائر الكبرى .

ويختلف طابع الوظائف التدريبية لهذه الأجهزة والوحدات فقد يغلب عليها الطابع الاستشارى أو التنفيذى حسب قربها أو بعدها عن قمة التدرج الإدارى وتتخلص وظائفها فى جمع البيانات اللازمة لإجراء البحوث التدريبية وتقديم معلومات عن التدريب وإبداء الرأى والمشورة والمعاونة بشأن وضع وتنفيذ برامج التدريب وتقويمها وتنسيق الجهود التدريبية .

تقويم التدريب وأساليبه :

يستهدف تقويم التدريب ومتابعة نتائجه تبرير اعتماداته المالية كنوع من الاستثمار البشرى والإفادة من برامج التدريب الناجحة والتحسين المستمر لهذه البرامج وتطويرها .

وتتنوع أساليب تقويم التدريب فن عقد المؤتمرات تضم أطراف التدريب من مدربين ومتدربين وأخصائى تدريب وإجراء امتحانات تحريرية وشفوية ومقابلات شخصية للمتدربين ، والرجوع إلى مشرفيهم فى مجالات عملهم أو استخـــدام قوائم استفسارات واستقصاء أو التقارير الدورية عن كفاية العاملين .

ويلاحظ أن أساليب التقويم هذه يكمل بعضها بعضاً . وينصب التقويم على أطراف التدريب الثلاثة وهم البرنامج التدريبى والمدرب والتدريب .

المشاكل الإدارية للتدريب :

تتمثل هذه المشاكل وخاصة فى الدول النامية فى عدم توافر الاعتمادات المالية اللازمة للتدريب، والموقف السلبى للإدارة العليا وعدم تحمسها لتدريب

العاملين مما يقتضى البدء بتدريب الإدارة العليا وتنميتها لكى تلمس أهميته والإفادة منه وإعتباره من واجباتها الأساسية .

ثانيا — تطبيقاته العربية :

تقع مسئولية التدريب التخصصى أساساً على الجهات التى يعمل بها الموظفون، أما التدريب الإدارى فتقع مسئوليته على معاهد تتولاه على اختلاف أنواعه ومستوياته كما يتضح من دراستنا التالية .

المملكة العربية السعودية :

يتم التدريب الإدارى والمكتبى مركزيا فى معهد الإدارة العامة بالرياض المنشأ سنة ١٩٦٠ كهيئة ذات شخصية اعتبارية . وتتمثل أهدافه فى تنمية الإدارة وتنظيم دورات تدريبية والمساهمة فى التنظيم الإدارى الحكومى وتقديم المشورة فى المشاكل الإدارية وإجراء البحوث الإدارية ودعم الروابط الثقافية فى حقل الإدارة العامة .

وللمعهد فى سبيل تحقيق أغراضه ممارسة الصلاحيات التالية :

١ — وضع وتنفيذ برامج تعليمية وتدريبية للمستويات الوظيفية المختلفة.

٢ — إجراء البحوث والدراسات الادارية العلمية وتوجيهها والاشراف عليها بالمعهد بالتعاون مع المسئولين فى الوزارات والمصالح وفروعها عندما يكون البحث ميدانا لأى منها .

٣ — جمع وتصنيف الوثائق الادارية بالمملكة .

٤ — القيام وبتقديم ثمرات التنمية الادارية للمستويات العليا من موظفى الدولة.

٥ — الدعوة لمؤتمرات عربية وإقليمية ودولية بالمملكة فى شئون الادارة العامة وبالاشتراك فى مثيلاتها فى الخارج .

٦ ـ نشر البحوث والبيانات الادارية وتبادلها مع الجهات المعنية بالمملكة وبالدول العربية وغيرها من الدول .

٧ ـ تشجيع البحوث العلية والعلمية فى شئون الادارة وتقرير المنح الدراسية والمكافآت المحققة لهذا الهدف .

٨ ـ إيفاد بعوث علمية وتدريبية فى الشئون الإدارية لينتفع باعضائها فى التدريس بالمعهد ورفع الكفاية والادارية بين الموظفين .

٩ ـ قبول دارسين من أبناء الدول العربية .

١٠ ـ للمعهد أن يستعين بالمساعدات الفنية والمادية التى تقدمها الهيئات الدولية والمؤسسات الخاصة .

المملكة الاردنية الهاشمية :

أنشىء معهد للإدارة العامة فى سنة ١٩٦٨ وهو يتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ويستهدف الارتفاع بمستوى كفاية الموظفين العاملين فى الدولة وفى المؤسسات الخاصة بإعدادهم إعدادا علميا وعمليا وتحسين مستواهم الثقافى والمسلكى لتمكينهم من تحمل مسئولياتهم بكفاية وفاعلية على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الادارة ويدعم قواعد التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ومن المقرر أن يرتبط المعهد بالجامعة الأردنية مستقبلا كجزء منها لتطوره وتستخدمه بما يحقق الغايات والأهداف التى تراها مناسبة وفق قانونها وانظمتها شريطة أن تستمر الجامعة فى تحقيق الأهداف والبرامج التدريبية المتوفاة منه .

ويمارس المعهد نفس الصلاحيات التى يمارسها نظيرة السعودى تحقيقا لأهدافه . وذلك بالتنسيق مع ديوان الموظفين والجامعة ووزارة التربية والتعليم ومع أية وزارة أو دائرة أو مؤسسة رسمية أو أهلية .(١)

(١) تراجع التفاصيل بكتابنا « الخدمة المدنية فى الدول العربية » طبع بغداد سنة ١٩٧٠ ص ١٢٩ ـ ١٣٦

ويعقد المعهد الدورات التدريبية على المستويات الثلاثة : الإدارة العليا والإدارة الوسطى والإدارة التنفيذية . فضلا عن الدورات التخصصية فى المحاسبة والموازنة وإدارة المشاريع وشئون الموظفين وإدارة المكاتب والسكرتارية . كما يعقد بعض البرامج والدورات فى المحافظات وكذا الندوات والمؤتمرات التى تناقش مشاكل الإدارات الأردنية ومقترحات حلها مع التركيز على المفاهيم الحديثة للإدارة .

جمهورية مصر العربية :

عنيت مصر بالتدريب الإدارى فأنشأت لذلك معاهده المتخصصة فكان معهد الإدارة العامة المنشأة سنة ١٩٥٤ كأول معهد فى المنطقة العربية لرفع الكفاءة الإدارية لموظفى الدولة وتلاه المعهد القومى للإدارة العليا سنة ١٩٦١ لإعداد القيادات الإدارية ولاسيما فى مشروعات الأعمال العامة ، ثم معهد الإدارة المحلية المنشأ سنة ١٩٦٧ لتكوين القيادات المحلية فى المحافظات[1] .

وفى سنة ١٩٧١ أدمجت هذه المعاهد فى « المعهد القومى للتنمية الإدارية » ويختص المعهد الجديد بمختلف أوجه النشاط العلمى والمهنى من بحوث واستشارات وتدريب ونشر وتوثيق بهدف خدمة التنمية الإدارية فى جميع المجالات والقطاعات وعلى جميع المستويات بالجمهورية .

وللمعهد مجلس إدارة برئاسة وزير الدولة للتنمية الإدارية . ومديره العام . ويتكون الجهاز الفنى لمعهد من مجموعة من الأقسام المتخصصة تضم المستشارين والخبراء الأوائل والخبراء والباحثين العاملين به .

ويولى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة التدريب الإدارى اهتماماً خاصاً ويمارسه عن طريق لجنة براج القادة الإداريين المنشأة سنة ١٩٦٥ وتعنى

---

(١) يراجع مفصل ذلك بكتابنا « الخدمة المدنية » ص ١٠١ — ١٧٤

وتنمية قيادات الإدارة العليا عن طريق ما تعقد من مؤتمرات وندوات لدراسة بعض المشاكل والأوضاع الإدارية واقتراح وسائل علاجها وتطورها .

كما يتبعه مركز التدريب الإدارى المنشأ سنة ١٩٥٥ والذى يعنى بالتدريب فى مختلف مجالات التنظيم والإدارة كشئون الموظفين والمخازن والمشتريات والعلاقات العامة وغيرها من الأعمال المكتبية والإدارية والنمطية وفق خطة الجهاز السنوية للتدريب .

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية :

عانت الجزائر فور استقلالها مشكلة إعداد وتوفير العناصر الإدارية ولذلك بادرت فى سنة ١٩٦٤ بإنشاء المدرسة القومية للإدارة على النمط الفرنسى ، ويجرى الالتحاق بها بموجب مسابقات مفتوحة للحاصلين على شهادة إتمام الدراسة الثانوية أو من قضوا مدة عامين فى الوظيفة العامة .

ومدة الدراسة ثلاث سنوات وتضم أربعة أقسام أحدهما للإدارة العامة والقسم القضائى وقسم اقتصادى ومالى وقسم دبلوماسى . وتجمع الدراسات فيها بين الجانبين النظرى والعملى . وتمنح المدرسة طلبتها دبلوماً . ويعتبر الدارسون موظفون تحت التمرين فور التحاقهم بالمدرسة ، ويلتزمون بخدمة الإدارة لمدة عشر سنوات فور تخرجهم[1] .

الجمهورية التونسية :

تقوم المدرسة القومية للإدارة بالإعداد والتكوين الإدارى لموظفى الدولة والمؤسسات العمومية والمحليات . وهو على ثلاث مستويات أو مراحل ابتدائية ومتوسطة مدة كل منها سنتين وعليا مدتها ثلاث سنوات وتعطى عقب كل مرحلة دبلوماً لمن يجتازونها بنجاح فى امتحاناتها النظرية والعملية والشفوية والتحريرية .

---

(١) يراجع التفاصيل كتابنا سالف الذكر ص ١٢٣ وما بعدها .

وبالمدرسة مركز للبحوث والدراسات الإدارية يضطلع بالمهام التالية:

١ — العمل على التشجيع والقيام بنشر مختلف البحوث والدراسات المقارنة المتعلقة بمشاكل وأساليب الإدارة العمومية أو المتعلقة بها .

٢ — جمع وتحليل كل الوثائق والإحصائيات والمؤلفات الخاصة بمسائل الإدارة العمومية وكذلك ترتيبها قصد وضعها على ذمة باحثى الإدارات وهيئات التعليم ومعاهد البحوث .

٣ — استنباط وتحرير المؤلفات وملفات الأشغال التطبيقية ووضعها على ذمة تلامذة المدرسة .

٤ — تكوين باحثين فى ميدان العلوم الإدارية وذلك فى حدود إمكانياته حسب الشروط التى تضبطها لجنة تقدير أشغال البحث .

٥ — تنظيم اجتماعات وملتقيات تتعلق بأساليب ومشاكل الإدارة العمومية وذلك لفائدة الإطارات العليا للإدارات والأساتذة .

٦ — مد الإدارات باسترشادات ودراسات فى ميدان الإدارة العمومية عند الطلب .

المملكة المغربية :

كانت تباشر الإعداد الإدارى المدرسة المغربية الإدارية التى طورت سنة ١٩٧٢ وسميت المدرسة الوطنية للإدارة العمومية وحدد هدفها فى تمكين المرشحين الراغبين فى العمل بالمصالح العمومية من التوفر على التكوين الأساسى النظرى والعملى اللازم لتحمل المسئوليات المنوطة بهم وللقيام بالأعمال المسندة إليهم .

وتقدم المدرسة فى هذا الصدد بتكوين بعض الإطارات (الكادرات) العليا للإدارات العمومية ويمكن أن تنظم كذلك أدوارا لاستكمال الخبرة على جميع مستويات التوظيف .

ويعهد إلى هذه المدرسة من جهة أخرى بالمساعدة على تطوير العلوم والتقنينات الإدارية وعلى النهوض بالبحث فى هذه الميادين .

وتنظم المدرسة طوراً عادياً وطوراً عالياً لتكوين بعض الإطارات . ويقبل الطلبة فى الطور العادى أصلا من غير الموظفين الحاصلين على شهادة إتمام الدراسة الثانوية . ومدة الدراسة به ثلاث سنوات . ويشتمل على مرحلة للتكوين العام ومرحلة للتخصص والتطبيق . وتعد السنتان الأوليان من الدراسة لتزويد جميع الطلبة بثقافة قانونية واقتصادية عامة ويتم فى السنة الثالثة التخصص فى أحد أقسام الإدارة العامة ، الدبلوماسى والقنصلى ، الاقتصادى والمالى، القضائى ، البريد ، القسم الاجتماعى . وتتبع فيه أساليب الدروس والمحاضرات والأشغال التطبيقية والتمارين. أما التطور العالى فيهدف إلى تكوين إطارات للتخطيط والتسيير عن طريق دراسة المشاكل الإدارية والقانونية والاقتصادية والمالية والاجتماعية والدولية التى تعرفها البلاد بالنظر إلى تطور العالم العصرى ومتطلبات التنمية وكذا عن طريق توسيع مجال تجارب هذه الإطارات . كما يهدف إلى اطلاع الطلبة على التقنينات والعلوم الإدارية وإلى حثهم على الرغبة فى البحث فى ميدان العلوم الإدارية وتقنينات التنمية الاقتصادية.

وتتناول الدراسة فى هذا المستوى تلقين دروس تهدف إلى التعميق فى الاطلاع على بعض المبادىء الإدارية والقانونية والاقتصاية والمالية وبعض مبادىء القانون الدولى .

والقيام بأشغال داخل مجموعات تهدف من جهة إلى تنمية ملكة التفكير وروح البحث عن طريق دراسة بعض المشاكل الملموسة المتعلقة بمواضيع معينة ، ومن جهة أخرى إلى إعطاء الطلبة فكرة عن الحياة الإدارية

واطلاعهم على التقنينات والعلوم الإدارية العصرية كى يتمكنوا من تنمية معلوماتهم وكى يتيسر إعدادهم لتحمل أعباء مهامهم فى المستقبل .

وفى نهاية فترة الإعداد يمنح الناجح دبلوماً ويلتزم بخدمة الدولة مدة لا تقل عن ثمانى سنوات ابتداء من تاريخ تخرجه من المدرسة[1] .

ويتضح من دراستنا المقارنة لمعاهد الإدارة أنها تعنى أساساً فى المشرق العربى بالتدريب الإدارى اللاحق للتوظف بينما تعنى بالإعداد الإدارى السابق لمن يرشحون لشغل الوظائف العامة مستقبلا وفى دول المغرب العربى وفق الأسلوب المتبع فى المدرسة الوطنية للإدارة العامة بفرنسا .

الفرع الثانى

نظام الحوافز

يطلق اصطلاح الحوافز على مجموعة الوسائل التى من شأنها إثارة المزيد من اهتمام الشخص بعمله . ولا شك أن للحوافز المالية تأثيرها البالغ فى هذا الخصوص كما أن للحوافز غير المالية تأثيرها الملموس فى رفع الروح المعنوية للعاملين وانعكاسه الإيجابى على الإنجاز .

وسنعرض لكل من الترقيات كحافز مادى وللأجازات كحافز معنوى تعنى بتنظيمهما قوانين ولوائح (أنظمة) الخدمة المدنية .

---

(١) تراجع « مجموعة التشريعات الخاصة بالتدريب الإدارى بالدول العربية » الجزء الأول الذى أصدرته المنظمة العربية للعلوم الإدارية فى يناير سنة ١٩٧٦

المبحث الأول

نظام الترقيات

أولا — أصوله العامة :

تعتبر أساليب الترقية والترفيع من أهم وسائل التحفيز المادى للعاملين فى الخدمة المدنية فضلا عن تأثيرها البالغ فى تحديد نوعية ومستوى كفاية القيادات الإدارية فى هيكل الجهاز الوظيفى وخاصة فى الدول النامية ومنها الدول العربية التى تفتقر إلى الخبرات الفنية والإدارية اللازمة لتطويرها اقتصاديا واجتماعيا .

ولا يتسنى لأى جهاز وظيفى الاحتفاظ بمستوى عال من الكفاية ما لم يوفر الفرص الكافية أمام العاملين الأكفاء لشغل وظائف أعلى ومباشرة مسئوليات إشرافية وقيادية أكبر . ويعتبر الأمل فى الترقى إلى الوظائف الإشرافية أكبر حافز للموظف على التقدم فى عمله ورفع كفايته . وهو ما يقتضى وضع خطة سليمة للترفيع إليها واتباع أفضل الأساليب لاختيار شاغليها .

ويقصد بالترقية صعود الموظف من وظيفة إلى أخرى أسمى فى التدرج الوظيفى ومقترناً ـ عادة ـ بحصوله على درجة أو مرتبة مالية أعلى أو مرتب أكبر ، وتنطوى الترقية بهذا المفهوم على زيادة واجبات ومسئوليات الموظف المرقى . وتستخدم بعض الدول العربية لفظ ترفيع للدلالة على هذا المفهوم للترقية وقد تقصر مدلوله على مجرد الحصول على درجة أو مرتبة مالية أعلى . فلا يعدو الأمر فى هذه الحالة تدرجا ماليا فى شرائح المرتبات ، قد يكون دوريا منتظما كزيادات معلومة سنوية أو كل سنتين فى الراتب وتسمى عادة علاوات .

ونرى قصر مفهوم اصطلاح ترفيع على مجرد الحصول على درجة أو مرتبة

مالية وأن يقتصر مفهوم التدرج على مجرد الحصول على الزيادات المالية الدورية أى العلاوات .

ويجب أن تتضمن خطة أو برنامج الترقى الناجح لشغل وظائف الإشراف أساليب لتقويم وتتبع الترقيات التى تتم وفقاً لها عن طريق تحديد فترة تجربة أو وضع تقارير دورية عن صلاحية الموظف المرقى .

وسنعرض فيما يلى بإيجاز لأساليب الترقى إلى وظائف الإشراف والقيادة الإدارية سواء تعلقت بالأقدمية أو بالجدارة .

أسلوب الأقدمية :

يحبذ العاملون وجمعياتهم شغل الوظائف الإشرافية والقيادية على أساس الأقدمية (القدم) لتأمينهم ضد أى تعسف أو محاباة شخصية . وفيما يلى مبررات الأخذ بهذا الأسلوب :

١ — الأقدمية تحقق الموضوعية فى شغل وظائف الإشراف لأنها واقعة لايمكن إنكارها .

٢ — المفروض أن الشخص الأقدم أكثر خبرة وتجربة مما يزيد فى أهليته لشغل وظيفة الإشراف .

٣ — مراعاة الأقدمية كمبدأ عادل تشغل طبقاً له وظائف الإشراف من شأنه رفع معنويات الموظفين .

٤ — يضمن مبدأ الأقدمية للعاملين الترقى إلى وظائف الإشراف مما يشجع على اجتذاب أحسن العناصر للعمل بالمنظمة .

٥ — يفضل الموظفون مبدأ الأقدمية لأنه لايجعل الأحدث والأصغر يشرف على من هو أقدم منه فى العمل .

٦ — الأخذ بمبدأ الأقدمية فى الترقى إلى وظائف الإشراف لايتيح

للإدارة فرصة إساءة استعمال السلطة وهو ماتقل معه أو تنعدم تظلمات العاملين وأقضيتهم ضد الإدارة .

ولكن يؤخذ على مبدأ الأقدمية وحدها أنه يؤدى إلى شغل الوظائف الإشرافية العالية بغير الأكفاء ويثبط الكفاية ويقضى على كل حوافز تنمية الشخصية .

ولذلك نرى الأخذ بأسلوب الأقدمية ، فى الخدمة كدليل على توافر الجدارة حسبما توضحه أساليب الكشف عنها والتى سنعرض لها فيما يلى :

أساليب الجدارة :

تبين أن الاعتماد على مبدأ الأقدمية وحده فى شغل وظائف الإشراف غير سليم بصفة مطلقة وإنما يجب أن تكشف هذه الأقدمية عن جدارة صاحبها طبقا لما توضحه أساليبها التالية .

١ — وضع حد أدنى للمؤهلات اللازمة :

يعتبر تقدير حد أدنى من المؤهلات بالنسبة لنوع ومدة الخبرة التى تتطلبها الوظيفة الإشرافية من أهم أساليب اختيار المشرفين وأحسنها خاصة إذا بنى على تحليل دقيق لواجبات الوظيفة الإشرافية ومستلزماتها وكان تحديد المؤهلات والخصائص المطلوبة فى المرشح بعيدة عن مجرد التحكم . وتمتاز هذه الطريقة بأنها تتيح تحديد المؤهلات والخصائص اللازمة لكل نوع من الوظائف وفق احتياجاته .

٢ — تقديرات المشرفين :

غالباً مايرجع لتقديرات المشرفين عند اختيار مشرفين جدد وهذه التقديرات تتفاوت فى درجة دقتها تبعاً لاختلاف أشخاص القائمين بالتقدير .

ويتم الحصول على تقديرات المشرفين إما بالمقابلة الشخصية مع المشرفين

وسؤالهم عن كفاية الأشخاص المرشحين كمشرفين أو بالرجوع الى تقديراتهم المكتوبة على نماذج خاصة تتضمن أهم الخصائص والمؤهلات اللازمة للوظيفة

والتقديرات المشرفين كوسيلة لاختيار مرشحين جدد لوظائف الإشراف ثلاث فوائد هامة وهى :

— تمكين الإدارة من المساهمة فى اختيار مشرفيها .

— حث العاملين على كفاية الأداء فى وظائفهم الحالية لضمان حسن تقدير الرؤساء .

— تقديرات الرؤساء تكشف لنا خصائص المرشحين حسبما تنم عنها جهودهم فى وظائفهم الحالية بعيداً عن جو المقابلة الشخصية وما قد يشوبه من تصنع وزيف .

ولكن يؤخذ على هذه الطريقة تسرب الشك إلى العاملين فى سلامتها بسبب تدخل العامل الشخصى فى التقدير . كما أنها تتطلب درجة عالية من القدرة لدى المشرفين لضمان دقة تقديراتهم .

٣ — الامتحانات التحريرية :

تمتاز الامتحانات التحريرية بأنها أسلوب موضوعى محايد لتقدير الجدارة ولا تتأثر بعوامل شخصية ومن ثم فهى بعيدة عن المحاباة والتحكم ولكن هذا الأسلوب لا يصلح للحكم على شخصية الموظف وخصائص القيادة الإدارية والمبادأة اللازمة لوظائف الإشراف ومن ثم فهذا الأسلوب لا يضمن اختيار الأشخاص الأكفاء الصالحين لهذه الوظائف .

٤ — المقابلة الشخصية :

ولعل هذا الأسلوب أكثر استخداما فى اختيار المشرفين نظراً لأنه يتيح الحكم على جوانب شخصية المرشح ومدى صلاحيته لشغل وظيفة الإشراف .

ولكن قيمة المقابلة كأسلوب لاختيار المشرفين تتوقف على مهارة وحسن اختيار وتدريب القائمين بإجرائها .

٥ — تقويم التدريب والخبرة :

إن بعض النظم التي تعد موظفيها لشغل وظائف الإشراف وتزودهم بالتدريب اللازم لذلك قبل اختيارهم تستخدم فترة التدريب هذه كأسلوب للكشف عن الجدارة فرئيس مجموعة التدريب يجرى تقويمها لأداء وكفاية المرشحين خلالها .

ويكون لهذا التقويم اعتباره في الاختيار النهائي لوظائف الإشراف وأهم ميزة لهذا الأسلوب أنه يتيح الفرصة الكافية لملاحظة المرشحين من جوانب شخصية كل منهم قبل الاختيار .

ونرى الاستعانة بأكثر من أسلوب من الأساليب للكشف عن الجدارة إلى جانب الاعتماد على أقدمية الخدمة كقرينة على توافر الخبرة والتجربة لاختيار من يرقون لوظائف الإشراف[1] .

ثانياً — تطبيقاته العربية :

الجمهورية العراقية :

حدد قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ تسع درجات لترفيع الموظفين مرتبة تصاعدياً حتى الدرجة الأولى مع تحديد علاوات سنوية داخل المربوط المالي لكل درجة .

ويجرى اختيار الموظفين للترفيع — والذى له هنا مفهوم الترقية إلى وظيفة أعلى أيضاً — على أساس الكفاءة ومدة الخدمة ، عدا الوظائف التعليمية والطبية والهندسية التي يشترط لها حيازة الموظفين على شهادات علمية

(١) يراجع الدكتور حمدى أمين عبد الهادى فى كتاب : نظرية الكفاية فى الوظيفة فى الوظيفة العامة طبعة القاهرة سنة ١٩٦٦ ص ٦٤٧ — ٦٥٤

تتناسب وعناوين وظائفهم بموجب قانون الملاك الخاص بدرجات الوظائف ومسمياتها . ويشترط لترفيع الموظف إلى الدرجة التى تلى درجته بشرط :

(ا) وجود وظيفة شاغرة تعادل أو تفوق الوظيفة المراد ترفيعه لها .

(ب) ثبوت مقدرته على إشغال الوظيفة وتفوقه على غيره من الموظفين بقناعة مجلس الخدمة العامة وبتوجيه وزارته أو دائرته عدا ما استثنى من الوظائف عند التعيين ، وهى وظائف قيادية محددة وفق المادة الثامنة ويتم التعيين فيها بمرسوم جمهورى .

(ج) إكمال مدة لا تقل عن خمس سنوات فى الدرجة الثانية والثالثة والخامسة وأربع سنوات فى الدرجتين الرابعة والسابعة وثلاث سنوات فى الدرجات السادسة والثامنة وسنتان فى الدرجة التاسعة من درجات الخدمة المدنية . ويلاحظ أن هذا النظام يتجه إلى تقصير مدد الترفيع فى الدرجات الصغرى . ولعل ذلك راجع إلى الرغبة فى ضمان وصول مرتب الموظف إلى مستوى ملائم بسرعة وذلك بالنسبة لصغار الموظفين ومن هم فى بداية السلم الوظيفى .

ولتشجيع الموظفين على التدريب منح قانون الخدمة المدنية كل موظف مثبت اشترك فى دورة تدريبية لا تقل مدتها عن ستة أشهر متصلة وأكملها بنجاح قدماً (أقدمية) لمدة ستة أشهر لغرض الترفيع .

كما أخذ بنظام فترة التجربة فى حالة الترفيع فأوجب أن يكون الموظف المرفع إلى وظيفة تختلف واجباتها عن واجبات وظيفته تحت التجربة لمدة ستة أشهر اعتباراً من تاريخ مباشرته وظيفته المرفع إليها ويجب إصدار أمر بتثبيته فى درجته بعد انتهائها إذا تأكدت مقدرته للوظيفة المرفع إليها وإلا فتمدد تجربته لمدة أقصاها ستة أشهر أخرى . فإذا ثبت عدم مقدرته خلالها أعيد إلى درجته السابقة .

وتؤلف فى كل وزارة بأمر من الوزير لجنة لترشيح الموظفين للترفيع وعليها أن تأخذ بنظر الاعتبار خدمات الموظف المراد ترفيعه والتقارير الواردة بحقه . وبعد صدور القرار بترشيحه يبلغ الموظفون الآخرون المستحقون للترفيع بعدم ترشيحهم للترفيع ولهم الاعتراض لدى مجلس الخدمة العامة خلال عشرة أيام من تاريخ التبليغ .

ويلاحظ أن لمجلس الخدمة العامة أن يصادق على الترفيع المقترح أو ترجيح من يراه أهلا للترفيع من بين المرشحين[1] .

المملكة العربية السعودية :

يشترط للترقية وفق نظام الموظفين العام ولائحته ما يأتى :

١ — شغور الوظيفة المراد الترقية إليها .

٢ — أن تتوافر فى المرشح للترقية المؤهلات المطلوبة للوظيفة المراد الترقية إليها .

٣ — أن تكون الوظيفة المراد الترقية إليها مصنفة فى المرتبة التالية مباشرة المرتبة التى يشغلها المرشح للترقية .

٤ — أن يكون المرشح للترقية قد أكمل أربع سنوات على الأقل فى المرتبة التى يشغلها .

٥ — إكمال البرنامج التدريبى الخاص بنجاح وذلك بالنسبة للوظائف التى يحددها ديوان الموظفين العام .

٦ — اجتياز امتحانات الأهلية بنجاح بالنسبة للوظائف التى يحددها ديوان الموظفين العام .

---

(١) يراجع بحثنا « أساليب الترقية ، والترفيع فى البلاد العربية » المنشور فى « مجلة العلوم الإدارية » — العدد الأول سنة ١٩٦٩

وهى شروط لتحقق من توافرمقومات الجدارة من تأهيل علمى وخبرة عملية وتدريب وامتحان .

ويشكل الوزير المختص لجنة ترقية من ثلاثة أعضاء تتولى الترشيح للترقية من بين قوائم المستوفين لشروطها والمعدة من قبل إدارة شئون الموظفين .

وتسلك اللجنة فى هذا الصدد طريقين للاستيثاق من توافر الجدارة فى المرشح أولها إجراء امتحان مسابقة بين المرشحين بمعرفة لجنة يحددها الوزير المختص . أما الطريق الثانى فيشمل المفاضلة بين المرشحين وفق نظام للنقاط الموزعين على مقومات الجدارة الأربع وهى التعليم والأقدمية والتدريب وتقارير الكفاية [1] .

جمهورية مصر العربية :

قسم القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة الوظائف إلى ثلاثة مستويات بخلاف مستوى وظائف الإدارة العليا . لكل منها مربوطها المالى ويتضمن كل مستوى منها ثلاث فئات وظيفية ترتب فيها الوظائف . وتجرى الترقية بين مختلف الفئات الوظيفية بشرط استيفاء العامل لشروط ومواصفات الوظيفة المرقى إليها وقضاء الحد الأدنى للمدة المقرر فى الفئة أو فى المستوى المرقى منه .

وتكون الترقية إلى وظائف الإدارة العليا وإلى وظائف الفئة التى تسبقها مباشرة بالاختيار . وبالأقدمية إلى وظائف الفئات الأخرى .

ويشترط للترقية بالاختيار أن يكون العامل من بين الحاصلين على تقدير ممتاز فى السنتين الأخيرتين ثم من بين الحاصلين على تقدير جيد مع التقيد بالأقدمية فى ذات المرتبة الكفاية .

---

(١) يراجع كتابنا « إدارة شئون موظف الدولة » ص ١٩٠ — ٢٩٢

وبالنسبة للترقية إلى وظائف الإدارة العليا يستهدى فى تحديد مرتبة كفاية العامل عند الترقية بما ورد بملف خدمته وبما يبديه الرؤساء عنه .

ويشترط فى جميع الأحوال لترقية العامل أن يجتاز بنجاح التدريب الذى تتيحه له الوحدة التى يعمل بها .

ويجوز للسلطة المختصة بناء على اقتراح لجنة شئون العاملين إضافة ضوابط ومعايير للترقية بالاختيار بحسب ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة .

ويحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى واحد بدرجة ضعيف أو تقريران متتاليان بدرجة دون المتوسط من الترقية فى السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير .

المبحث الثانى

نظام الاجازات

أولا ـ أصوله العامة :

تجيز نظم الموظفين تغيب الموظفين وانقطاعهم عن أعمال وظائفهم لمدد محددة مراعاة لاعتبارات إنسانية معينة ، ويسمى هذا التغيب المشروع عن العمل سواء بمرتب أو بدونه إصطلاحاً أجازة . وفيما يلى أهم أنواعها :

١ ـ الأجازة العادية :

وهى أجازة دورية سنوية شرعت أصلا لراحة الموظف بعد ما يبذله من جهود على مدار العام ولتجديد نشاطه وحيويته فى العمل بعدها ، وقد تكون مدة هذه الأجازة موحدة بالنسبة لسائر الموظفين أو متفاوتة طولا وقصراً

حسب مدة خدمة الموظف أو سنه أو مستواه الوظيفى ، ويلزم ترخيص الإدارة بها مقدماً .

٢ ـ الأجازة المرضية :

وهى أجازة مقررة لمواجهة حالات مرض الموظف التى تعوق مباشرته لمهام وظيفته ، وتحدد مددها عن كل فترة زمنية معينة كثلاث سنوات مثلا ، ومن هذه المدد ما يكون بمرتب كامل أو بجزء منه إذا استطالت مدة المرض . وترخص بها السلطة الطبية المختصة .

٣ ـ الأجازة العارضة :

وهى أجازة تقتضيها ظروف إضطرارية طارئة تحتم على الموظف التغيب الفورى عن العمل ـ كفقد أحد أصوله أوفروعه.

٤ ـ أجازات متنوعة :

هناك أنواع أخرى من الأجازات تقتضيها ظروف إنسانية واجتماعية معينة كأجازة الوضع المقررة للمرأة العاملة وأجازة الحج التى تمنح بمناسبة أداء هذه الفريضة الدينية . والأجازة الدراسية التى تمنح للموظف لتمكنه من الحصول على مؤهل علمى أسمى . والأجازة الخاصة التى تمنح لأحد الزوجين لمرافقة الآخر فى الخارج حفاظاً على ترابط الأسرة .

ثانياً ـ تطبيقاته العربية :

جمهورية مصر العربية :

يمنح العامل أجازة سنوية بأجر كامل تقدر على الوجه الآتى :

١ ـ شهر لمن بلغ سن الخمسين من عمره أو لمن أمضى فى الخدمة عشر سنوات متصلة .

٢ - ٢١ يوماً لمن أمضى فى الخدمة سنة كاملة .

٣ — ١٥ يوماً فى السنة الأولى من خدمة العامل ولا تمنح إلا بعد ستة شهور من تاريخ استلامه العمل .

وللعامل كل ثلاث سنوات تقضى فى الخدمة أجازة مرضية تمنح بقرار من الهيئة الطبية المختصة فى الحدود الآتية :

١ — ثلاثة شهور منها شهر بأجر كامل والشهرين الآخرين بأجر يعادل ٧٥ ٪ من أجره الأساسى ما لم تقرر السلطة المختصة صرف الأجر بالكامل فى الحالات التى تستدعى فيها حالة المريض ذلك .

٢ — ستة شهور بأجر يعادل ٧٥ ٪ من أجره الأساسى .

وللعامل الحق فى مد الأجازة المرضية لمدة ثلاثة أشهر أخرى بلا أجر إذا قررت الجهة الطبية المختصة إحتمال شفائه ، ويجوز للسلطة المختصة زيادة المدة ستة أشهر أخرى بدون أجر إذا كان العامل مصاباً بمرض يحتاج البرء منه إلى علاج طويل .

ويمنح العامل أجازة عارضة لمدة لا تجاوز سبعة أيام فى السنة .

وتمنح أجازة خاصة بأجر كامل فى الحالات الآتية :

١ — لأداء فريضة الحج وتكون لمدة شهر لمرة واحدة طوال مدة الخدمة .

٢ — للعاملة فى حالة الوضع وتكون لمدة شهر على ألا تمنح لأكثر من ثلاث مرات طوال مدة الخدمة .

٣ — للعامل المخالط لمريض بمرض معد وترى الهيئة الطبية المختصة منعه من مزاولة أعمال وظيفته للمدة التى تحددها .

٤ — للعامل الذى يصاب بجرح أو مرض بسبب تأدية وظيفته وتقرر الهيئة الطبية المختصة مدة لعلاجه ، على ألا تجاوز مدة الأجازة التى يمنح عنها أجراً ستة أشهر ، ومع ذلك يجوز بقرار من السلطة المختصة مدها بما لا يجاوز ستة أشهر أخرى .

ويجوز للسلطة المختصة وبناء على طلب العامل منحه أجازة خاصة بدون أجر للمدة التى تحددها فى الأحوال الآتية :

١ — للزوج أو للزوجة إذا رخص لأحدهما بالسفر للخارج لمدة سنة على الأقل ، ولا يجوز أن تجاوز الأجازة مدة بقاء الزوج فى الخارج .

٢ — للأسباب التى يبديها العامل وتقدرها السلطة المختصة حسب مقتضيات العمل .

المملكة العربية السعودية :

يستحق الموظف أجازة عادية لمدة ثلاثين يوماً عن كل سنة من سنوات الخدمة براتب كامل يصرف مقدماً حسب آخر راتب تقاضاه الموظف .

كما يستحق أجازة مرضية فى مدة ثلاث سنوات قدرها ثلاثة أشهر براتب كامل وثلاثة أشهر بنصف الراتب وثلاثة أشهر بربع الراتب وستة أشهر بدون راتب .

وإذا أصيب الموظف بجرح أو مرض بسبب تأدية العمل دون خطأ منه — يمنعه مؤقتاً عن أداء عمله منح أجازة مرضية خاصة لا تجاوز مدتها إثنى عشر شهراً براتب كامل وستة أشهر بنصف راتب وذلك بخلاف الأجازة المرضية المقررة سابقاً .

ويجوز للموظف بموافقة رئيسه التغيب براتب كامل فى أجازة إضطرارية لأسباب طارئة فترة أقصاها خمسة أيام متوالية بشرط أن لا يتغيب فى السنة المالية الواحدة أكثر من عشرة أيام .

وهناك أجازات خاصة كالأجازة الدراسية وأجازة وضع للمرأة العاملة مدتها ٤٥ يوماً يحسب منهـا ثلاثين يوماً من أجازتها العادية ، كما تستحق أجازة عدة طوال فترة عدة الوفاة براتب كامل وللوزير المختص منح الموظف لأسباب معقولة أجازة إستثنائية بدون راتب لمدة لا تجاوز ستة أشهر .

الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية :

يستحق الموظف أجازة سنوية لمدة ثلاثين يوماً على أن تكون مدتها ٤٥ يوماً لمن بلغ سن الخمسين وجاوزت مدة خدمته عشرين سنة .

كما يستحق أجازة طارئة لسبب قهرى ويجب على الموظف استئذان رؤسائه مقدماً للترخيص له فى الغياب ، ولا تكون لأكثر من ثلاثة أيام فى المرة الواحدة بمـا لا يجاوز إثنى عشر يوماً فى السنة .

وللموظف الحق فى أجازة مرضيـة بمرتب كامل طيلة مدة علاجه ويكون منحها بناء على تقرير طبى من طبيب حكومى يحدد المرض والمدة اللازمة للعلاج .

ويستحق الموظف أجازة خاصة بمرتب كامل فى الحالتين التاليتين :

١ — أداء فريضة الحج وتكون لمدة ٤٥ يوماً ولمرة واحدة طوال مدة الخدمة .

٢ - الزواج وتكون لمدة سبعة أيام ولمرة واحدة طوال مدة الخدمة .

ويجوز بقرار من الوزير المختص منح أجازة بدون مرتب فى الأحوال الآتية :

١ - للزوج أو الزوجة إذا رخص لأحدهما فى السفر بالخارج لمدة ستة أشهر على الأقل على ألا تجاوز مدة بقاء الزوج فى الخارج .

٢ - للأسباب التى يبديها الموظف وتقدرها الوحدة الإدارية التابع لها ولمدة لا تقل عن شهرين ولا تجاوز سنة إلا إذا كانت الأجازة الممنوحة للدراسة .

الفصل الثالث

تقويم الأداء الوظيفى

يقتضى تقويم الأداء تحديد مستواه بموجب تقارير الكفاية ، ورد العناصر المنحرفة إلى السلوك الوظيفى السوى وفق نظام للتأديب والانضباط وهو ما تتناوله دراستنا التالية :

الفرع الأول

نظام تقارير الكفاية

أولا — أصوله العامة :

تتضمن تقارير الكفاية تقويما دوريا لمستوى أداء العاملين وفق عناصر وإجراءات معينة ، وسنعرض فى دراستنا تقارير الكفاية لمزاياها وعناصرها وإجراءاتها وآثارها .

(ا) مزايا تقارير الكفاية :

يحقق الأخذ بنظام تقارير للكفاية الدورية الكثير من المزايا نخص بالذكر منها مايلى :

١ — استمرار الرقابة والاشراف .

إذ يضطر الرئيس المباشر إلى تتبع نشاط مرؤوسيه الوظيفى بصفة دائمة ليتسنى تقدير كفاية كل منهم طوال فترة زمنية معينة .

٢ — إشعار العاملين بالمسئولية :

فالعامل يدرك أن نشاطه الوظيفى محل تقويم رؤسائه المباشرين لذلك فإنه يجتهد فى عمله ويتفانى فى إنجازه نظراً لما يترتب على تقارير للكفاية من آثار بعيدة فى مستقبله الوظيفى .

٣ - تحديد مركز العامل الجديد .

إذ تفيد التقارير الدورية المتلاحقة للكفاية بالنسبة للعامل الحديث الالتحاق بالوظيفة فى الكشف عن مدى صلاحيته للإستمرار فى وظيفته وتثبيته نهائيا فيها أو الفصل منها .

٤ — النهوض بمستوى الكفاية .

فتقارير الكفاية تساعد على تبصير العامل ضعيف الكفاية بنواحى ضعفه وأسبابها لتداركها مستقبلا واللحاق بركب الأكفاء ، وكذا للكشف عن العناصر الممتازة لاتاحة فرص التقدم أمامها تحقيقاً لصالح العمل والانتاج .

٥ — وضع معدلات الأداء .

يتطلب نظام تقارير الكفاية وضع معدلات للأداء ومقاييس للانجاز حتى تكون تقديرات الكفاية على أساس منضبط وسليم وخاصة فى حالة تنوع نماذج تقارير الكفاية بحسب أنواع العمل المختلفة .

٦ — تقويم سياسات شؤون العاملين .

إذ تكشف تقارير الكفاية عن مدى سلامة الأساليب المستخدمة فى شغل الوظائف وتقويم دورات التدريب ومدى إفادة العاملين منها أو حاجتهم إليها

٧ — تنمية مقدرة التحليل لدى المشرفين .

لما كانت تقارير الكفاية تتضمن عناصر معينة للكفاية يتم على أساسها تقويم أداء العاملين وملاحظة نشاطهم الوظيفى ، لذلك فإنهم يفيدون من هذا النظام إكتساب الدقة فى تحليل الأشخاص والمواقف المختلفة قبل الحكم عليها وإتخاذ قراراتهم بشأنها مما ينمى فيهم ملكة التقدير والحكم السليم على الأمور .

(ب) عناصر تقارير الكفاية :

لما كان الغرض من وضع تقارير الكفاية عن أداء العاملين هو الكشف

عن مستوى كفايتهم فى الانجاز ، ولما كانت هذه الكفاية تتكون من مجموعة الصفات اللازم توافرها فى العامل للنهوض بأعباء وظيفته على خير وجه . لذلك وجب تعيين هذه الصفات ، والتى تتمثل أساساً فى نوعين من عناصر الكفاية الأول يتعلق بالعمل ، ويشمل الإلمام به وكميته وإجادته والسرعة فى إنجازه ، أما النوع الثانى من عناصر تقدير الكفاية فتشمل الصفات الذاتية للعامل ، كالمعاملة والتعاون وتحمل المسؤولية والمواظبة .

وتتفاوت نظم تقارير الكفاية فى إجمال هذه العناصر أو تفصيلها ليكون التقرير صورة شاملة لأداء العامل ، أو تنويعها حسب طبيعة العمل فى كل نوع ومستوى من الوظائف وهذا يمثل الاتجاه الحديث فى نظام تقارير الكفاية .

(ج) وضع تقارير الكفاية .

تسند مهمة وضع تقارير الكفاية عن العاملين إلى الرؤساء المباشرين المنوط بهم الإشراف عليهم فى أداء أعمالهم ، وذلك عن فترة زمنية معينة وهى عادة سنة .

وتختلف نظم تقارير الكفاية بالنسبة للطريقة التى تتبع فى تقديرها فبعضها يأخذ بالطريقة العددية أى تقدير الكفاية بالأرقام والدرجات الحسابية ذات النهاية القصوى والموزعة على مختلف عناصر التقدير ، والبعض الآخر يلتزم طريقة المراتب حيث يتم التقدير بأوصاف فيوصف أداء العامل بأنه ممتاز أو جيد أو متوسط أو ضعيف ، وقد تجمع بعض النظم بين الطريقتين ، فتقدر الكفاية إبتداء بالأرقام ثم تترجم بالمراتب والعكس . وقد توضع بعض جمل وصفية للدلالة على مدى توافر كل من عناصر الكفاية ، وقد ترتب هذه الجمل تنازليا أو تصاعديا أو لا يراعى فى بعضها ترتيب معين ولكل من هذه الجمل تقدير معين بالأرقام أو بالمراتب وقد يكون هذا التقدير معروفا لواضع التقرير أو مجهولا بالنسبة له ، وتقتصر معرفته على إدارة شؤون العاملين أو رئاسة الوحدة الإدارية .

(د) مدى علنية تقارير الكفاية .

قد يراعى فى تنظيم تقارير الكفاية علنيتها المطلقة بمعنى إخطار كل عامل بتقدير كفايته . وإن أخذ على هذا الاتجاه تخوف واضعى التقارير من إثبات التقديرات الصحيحة للكفاية خشية مهاجمة المرؤوسين لهم خاصة إذا لم تكن تقديرات الكفاية مسببة .

لذلك رؤى كرد فعل لمساوىء العلنية المطلقة الأخذ بالسرية المطلقة لتقارير الكفاية . إلا أنه أخذ على ذلك أن السرية المطلقة لاتتيح لضعيفى الكفاية فرصة الوقوف على ضعف كفايتهم وأسبابه لتحسين كفايتهم مستقبلا ، وهو ما اقتضى الأخذ بالعلنية النسبية لتقارير الكفاية ، وذلك بقصر إعلانها على ضعيفى الكفاية .

(هـ) آثار تقارير الكفاية .

تحرص نظم تقارير الكفاية على ترتيب آثار جدية وخطيرة عليها تمس إلى حد بعيد مستقبل العامل فى وظيفته كاستمراره بها أو إعفائه أو نقله منها ، وكذا ترقيته أو منحه العلاوات الدورية والتشجيعية ، والواقع أن ترتيب هذه وغيرها من الآثار على تقارير الكفاية من شأنه ضمان فاعليتها كوسيلة إيجابية للنهوض بمستوى الكفاية وذلك بشرط أن يراعى فى تصميم نظم تقارير الكفاية ضمان موضوعية وسلامة تقديرها مع توخى مايلزم من تبسيط والبعد عن التعقيد فى إجراءات وطريقة تقدير الكفاية حتى لا تشكل هذه التقارير عبئاً ثقيلا منفراً بالنسبة لمختلف مستويات الإدارة المسؤولة عن إعدادها .

ثانيا — تطبيقاته العربية .

جمهورية مصر العربية :

تنظم تقارير الكفاية على النحو التالى :

١ — يسرى نظام التقارير السنوية على جميع العاملين لغاية وظائف الدرجة الثالثة .

٢ — تقدم التقارير عن كل سنة ميلادية خلال شهرى يناير (كانون الثانى) وفبراير (شباط) من السنة التالية .

٣ — تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو جيد أو متوسط أو دون المتوسط أو ضعيف .

٤ — يلتزم الرئيس الإدارى فى حالة إذا ماتبين أن مستوى أداء عامل دون المتوسط بأن يلفت نظره كتابة مع ذكر المبررات وضم ذلك إلى ملف العامل .

٥ — للجنة شئون العاملين أن تناقش الرؤساء فى التقارير السنوية المقدمة منهم ولها أن تعتمدها أو تعدلها بقرار مسبب .

٦ — يعلق العامل الذى قدرت كفايته بدرجة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف فى مستوى أدائه لعمله ، ويجوز له التظلم إلى لجنة شئون العاملين خلال شهر من إعلانه .

٧ — يحرم العامل الحاصل على تقدير ضعيف أو تقريرين بدرجة دون المتوسط من أول علاوة دورية أو ترقية فى العام المقدم فيه التقرير .

٨ — يحال العامل المقدم عنه تقريران متتاليان بتقدير ضعيف إلى لجنة شئون العاملين للنظر فى نقله إلى وظيفة أخرى تلائم مستوى كفايته بنفس درجته ومرتبه أو تقترح فصله إذا لم يرجى صلاحه .

٩ — يمنح العامل الحاصل على تقدير ممتاز فى العامين الأخيرين علاوة تشجيعية تعادل العلاوة الدورية .

١٠ — تتنوع تقارير الكفاية وعناصر تقديرها حسب المجموعات النوعية للوظائف .

المملكة المغربية :

ينظم تقارير الكفاية (التنقيط) القانون الأساسى للوظيفة العمومية الصادر سنة ١٩٥٨ (الفصل ٢٨ منه) والمرسوم الملكى المؤرخ ١٧/٥/١٩٦٨ كما يلى :

١ — تعطى فى كل سنة للموظف المباشر لوظيفته أو الملحق بإدارة أخرى نقطاً بالأرقام مصحوبة بنظرة عامة يفصح فيها عن قيمته المهنية . ولا يختص بحق إعطاء النقط المذكورة إلا رئيس الإدارة وتوضع هذه النقط على بطاقة سنوية معدة لهـذه الغاية تضاف إلى ملف كل موظف . ويسوغ لرؤساء المصالح القيام بهذا التنقيط بموجب تفويض ، ويخبر المعنيون بالأمر بالنقط التى تعطى لهم .

٢ — توضع لكل موظف بطاقة سنوية للتنقيط تشتمل على مايلى :

(ا) النقط العددية وتوضع حسب مقدار يتراوح بين صفر وثلاثة ويطابق درجات التنقيط التالية : ضعيف (٠) ، متوسط (١) ، حسن (٢) ، حسن جداً (٣) .

وتراعى فى تحديد النقطة العددية العناصر الآتية : المعلومات المهنية ، الفاعلية والإنتاج ، السلوك .

(ب) النظرة العامة المعبر فيها عن القيمة المهنية للموظف والمراعاة فيها على الخصوص بمعلوماته المهنية وأهمية نشاطه ومسايرته للنظام وطريقته فى العمل وكذا المؤهلات التى برهن عنها فى القيام بالعمل .

وتبين فى هذه النظرة علاوة على مؤهلات المعنى بالأمر مزاولته المهام الخاصة ولا سيما المهام المطابقة للدرجة العليا .

بيانات موجزة يقدمها عند الاقتضاء المعنى بالأمر نفسه وتتعلق بالمهام التى زاولها .

وقد ربط هذا النظام بين مستوى الأداء والترقى .

المملكة الأردنية الهاشمية :

تضمن نظام الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ ضوابط نظام تقارير الكفاية الآتية :

١ — يجرى إعداد التقارير السنوية السرية عن عمل وسلوك جميع الموظفين من الدرجة الثالثة فما دونها على نسختين أو أكثر ترسل إحداهما إلى رئيس ديوان الموظفين خلال شهر تشرين أول (أكتوبر) من كل عام وتحفظ الأخرى فى الدائرة المختصة .

٢ — على وكيل الوزارة أو أى موظف مختص بإبداء الرأى فى عمل الموظف أن يتحرى الحقيقة فى تدوين المعلومات الخاصة بذلك الموظف فى تقريره السنوى وكل من يخالف ذلك يكون عرضة للإجراءات التأديبية .

٣ — تعد التقارير السرية على النموذج الذى يضعه ديوان الموظفين لهذه الغاية وتدون فيه كفايات الموظفين وسلوكهم ونشاطهم . وتقدير كفاية الموظف بأحد التقديرات التالية : ممتاز ، جيد جداً ، متوسط ، ضعيف . ويراعى فى تقسيم عمل الموظف ما يلى :

(أ) يقيم إنجاز الموظف لواجباته فى ضوء المستويات المنتظرة من شاغل الوظيفة كماً ونوعاً . وتقيم أساليب عمله من حيث السرعة والاقتصاد فى النفقات والأمانة والنزاهة التى يمارس فى ظلها صلاحياته ويتخذ قراراته .

(ب) يقيم عمل الموظف مرة واحدة فى السنة على الأقل ، فيما عدا الموظفين تحت التجربة ، فتكتب عنهم تقارير التقييم أكثر من مرة فى السنة .

(ج) يقوم بعملية التقييم الرئيس المباشر للموظف .

(د) يعتبر التقرير بعد ذلك وثيقة سرية لا يطلع عليها إلا الوزير وأعلى الموظفين فى الدائرة المختصة أو فى ديوان الموظفين .

٤ — يؤلف الوزير فى كل دائرة مختصة لجنة أو أكثر برئاسة وكيل الوزارة أو من يليه فى الدرجة وعضوية اثنين من كبار موظفيها لتدقيق التقارير السنوية ووضع التقدير العام لكفاية الموظف بعد أن يضع الرئيس المباشر ذلك التقرير .

٥ — ينبه الموظف الذى يرد عنه تقرير بدرجة متوسط إلى مظاهر تقصيره وينذر الموظف الذى يرد عنه تقرير بدرجة ضعيف ويطلب من كل منهما تحسين عمله وتلافى تقصيره وترسل نسخة من الإنذار إلى رئيس ديوان الموظفين.

٦ — رتبت نتائج بالغة الأهمية على تقييم الكفاية تتمثل فيما يلى :

(أ) جواز ترفيع الموظف من درجة إلى درجة أعلى منها إذا كان قد ورد عنه تقرير بدرجة ممتاز فى كل من السنتين الأخيرتين .

(ب) حجب الزيادة السنوية فى المرتب ـ وتقابل العلاوة ـ عن الموظف لمدة سنة من تاريخ موعد استحقاقها إذا أورد عنه تقدير بدرجة ضعيف أو تقديران سنويان متتاليان بدرجة متوسط .

(ج) جواز حجب الزيادة السنوية عن الموظف إذا ورد عنه تقدير بدرجة متوسط .

(د) إحالة الموظف المقدم عنه تقريران سنويان بدرجة ضعيف إلى المجلس التأديبى المختص لتوقيع أحد العقوبات التالية عليه : توقيف الزيادة السنوية ، تنزيل الراتب ، تنزيل الدرجة ، العزل . فإن لم يعزله وقدم تقرير ثالث بدرجة ضعيف وجب عليه اتخاذ قرار بعزله .

الفرع الثانى

نظام التأديب

أولا — أصوله العامة :

مفهومه واتجاهاته :

يشمل نظام التأديب (الانضباط) مجموعة القواعد التى تبين واجبات الموظفين وتحدد الجزاءات التى توقعها السلطة التأديبية المختصة على مخالفيها وفق إجراءات معينة . ولا نوافق على اعتبار التأديب من الحوافز السلبية لأن الحوافز بطبيعتها إيجابية لذلك تعتبر الجزاءات التأديبية من قبيل الروادع لا الحوافز .

ويلاحظ تفاوت النظم التأديبية للعاملين . فمنها ما يغلب صالح الإدارة . فيسند سلطة التأديب المطلقة للرئاسة الإدارية وحدها باعتبارها المسئولة أصلا عن سير العمل والإنتاج بالمنظمة . ومن هذه النظم ما يراعى جانب العاملين فيعهد بقدر ضئيل من السلطة التأديبية إلى الرئاسات الإدارية ، ويترك الجانب الأكبر منها لهيئات قوامها العنصر الإدارى أو القضائى الذى قد تكون له الغلبة أو الرئاسة فى تشكيلها تأكيداً لحيادها . وتلتزم فى التحقيق مع العاملين ومحاكمتهم تأديبياً إجراءات وضمانات تماثل تلك المقررة للمتهمين فى النظام القضائى . وهنا يصبغ النظام التأديبى بالطابع القضائى . وهو اتجاه حديث فى النظم التأديبية للعاملين ويسود الدول العربية .

ويلاحظ أنه يراعى فى وضع سياسة التأديب البناءة الأسس التالية :

١ — بيان واضح محدد لأصول العمل مع جزاءات موحدة على الإخلال بها .
٢ — تزويد العاملين بالتعليمات اللازمة عما تتطلبه منهم الإدارة على أساس التزام أصول السلوك الوظيفى والأنماط الموضوعة لأداء العمل .

٣ — إحاطة العاملين بكيفية اتباع أنماط العمل وأصول السلوك الوظيفى السوى .

٤ — تقصى أسباب وظروف كل حالة مخالفة قبل اتخاذ أى إجراء تأديبى ضد أى انحراف ظاهر للسلوك الواجب والأداء المطلوب .

٥ — تأكيد السلطة التأديبية للرئاسات الإدارية وضمان فاعليتها .

القانون التاديبى :

ويشمل مجموعة القواعد التى تنظم السلوك الوظيفى والجزاءات المقررة لمخالفتها وعليه فهو ينتظم كلا من المخالفات التأديبية والجزاءات التأديبية .

(أ) المخالفات التاديبية :

وتعنى ما يصدر عن العامل من إخلال بواجبات وظيفته ويتمثل الإخلال بالواجب هنا فى الإهمال أو التراخى أو الخطأ فى أدائه .

والفكرة السائدة إن المخالفات التأديبية غير قابلة للتحديد استنادا إلى أن واجبات الوظائف التى تعتبر إخلالا بها لا تقبل الحصر . ونرى أنه ليس من خصائص المخالفات عدم القابلية للتحديد والأمر لا يعدو مجرد صعوبة مادية يمكن التغلب عليها بتحديد وضبط اختصاصات كل وظيفة فى ضوء تحليل واجباتها ومسئولياتها بمناسبة تحليل وتصنيف الوظائف ،

ولذلك يتعين أن تضع كل دائرة لائحة داخلية تحصر أنواع المخالفات التأديبية فيها والجزاءات المقررة لكل منها . إن لتحديد واجبات الوظيفة مزاياه بالنسبة للإدارة والعامل معاً . إذ يسهل تحديد المسئولية ويجعل العامل على بينة مقدماً بواجبات وظيفته التى سيحاسب على حسن أدائها فيتقنها ويتجنب الإخلال بها فكثيراً ما تعرض العامل للمسئولية لعدم إحاطته بواجبات وظيفته. ويتعين للكشف عن المخالفات التأديبية ومكافحتها تنظيم الرقابة على أعمال العاملين للتحقق من حسن وسلامة أدائها عن طريق الإشراف عليها ومرجعتها

بواسطة الرؤساء وتنظيم التفتيش الدورى والمفاجىء عليها بمعرفة أجهزة التفتيش ، وقد تكون هذه الرقابة وقائية وموجهة سابقة أو معاصرة لوقوع المخالفة . وتستهدف تداركها وتفادى أسباب وقوعها مستقبلا .

وقد تكون الرقابة لاحقة لوقوع المخالفة وترمى إلى كشفها ومعرفة مرتكبيها تمهيداً للتحقيق وتقديمهم للسلطات التأديبية لمحاكمتهم ومجازاتهم .

(ب) الجزاءات التاديبية :

وهى نوع من العقوبات مشتق من طبيعة نظام التوظف توقع على العمل المنسوب إليه ارتكاب المخالفة التأديبية، وتؤثر فى مركزه ومستقبله الوظيفى. فقد تمسه من الناحية الأدبية كالإنذار واللوم . أو من الناحية المادية فتحرمه من بعض المزايا المالية للوظيفة كالخصم من المرتب ، أو تأجيل العلاوة ، أو الحرمان منها ، أو خفض المرتب أو الدرجة ، أو تأخير الترقى ، أوتحرمه من الوظيفة نفسها مؤقتاً كالوقف عن العمل أو نهائياً كالفصل .

هذا ولا يجوز توقيع جزاء تأديبى لم ينص عليه مقدماً فى نظام العاملين . كما تجير النظم التأديبية ذات الطابع القضائى محو الجزاء التأديبى مما يحقق صالح الإدارة والعامل معاً ، إذ يشجع العامل على التقويم الذاتى لسلوكه الوظيفى مستقبلا ، وهو الهدف الأسمى الذى يستهدفه النظام التأديبى .

الاجراءات التاديبية :

ويقصد بها الأصول والأوضاع الواجبة الاتباع فى التحقيق مع العامل المتهم ومحاكمته تأديبياً . ويلاحظ أن النظم التأديبية ذات الطابع الإدارى حظها ضئيل من هذه الإجراءات بعكس النظم التأديبية ذات الطابع القضائى ، فهى تستزيد من هذه الإجراءات باعتبارها ضمانات جوهرية للعاملين ، وتمر هذه الإجراءات بالمراحل الثلاث التالية :

(أ) التحقيق الإدارى :

ويطلق على مجموعة الإجراءات التى تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسؤولين عنها ، وتتسم هذه الإجراءات فى النظم التأديبية ذات الطابع الإدارى بالبساطة ، إذ تتمثل فى إبلاغ الموظف بالتهم المنسوبة إليه للرد عليها كتابة أو شفاهاو يباشره عادة الرئيس الإدارى ، وأحياناً أحد موظفى الإدارة .

ويوجد اتجاه حديث قوى نحو إلزام الإدارة بسماع دفاع العامل قبل مجازاته وهوما تحتمه النظم التأديبية ذات الطابع القضائى . والتى تشترط أن يتوافر فى التحقيق الإدارى كل مقومات وضمانات التحقيق القانونى كسماع الشهود والاستعانة بأهل الخبرة ، وإجراء المعاينات ومواجهة العامل بالمخالفات المنسوبة إليه وأدلتها . وسماع دفاعه بشأنها وتمحيص هذا الدفاع .

(ب) المحاكمة التأديبية :

وتشمل هذه المرحلة مجموعة الإجراءات التى تتبع لدى السلطات التأديبية للفصل فى المخالفات المنسوبة إلى العامل .

وتركز النظم التأديبية ذات الطابع الإدارى السلطة الإدارية المطلقة فى يد الرئيس الإدارى وحده باعتباره المسؤول عن حسن وسلامة سير العمل والإنتاج بالوحدة الإدارية . وهو الاتجاه السائد فى الدول الأنجلوسكسونية مع تنظيم نوع من التظلم الإدارى فى هذا الخصوص .

أما النظم التأديبية ذات الطابع القضائى فتسند السلطة التأديبية إلى الرئاسة الإدارية بالنسبة لتوقيع الجزاءات البسيطة كالإنذار والخصم من المرتب، وتعهد بتوقيع الجزاءات الجسيمة كخفض المرتب أو الدرجة أو الفصل إلى هيئات يطلق عليها مجالس التأديب أو الانضباط أو محاكم تأديبية تشكل من عناصر إدارية أو

يدخل فى تشكيلها كلياً أو جزئياً العنصر القضائى لضمان حيدتها مع اتباع الضمانات وإجراءات المحاكمة القانونية أمامها . وإن أخذ على هذا الاتجاه بطء الإجراءات وبالتالى عدم مراعاة الفورية الواجبة فى توقيع الجزاء لضمان فاعليته ويسود هذا الاتجاه دول القارة الأوربية والدول العربية .

وتتوخى السياسة التأديبية البناءة سير العمل والإنتاج بكفاية مع توفير القدر الضرورى مع الضمان للعاملين فى مساءلتهم تأديبياً مما يقتضى تشكيل هيئات التأديب من عناصر إدارية وقضائية معاً .

(ج) القرار التأديبى :

القرار التأديبى تعبير عن إرادة السلطة التأديبية بشأن مؤاخذة العامل المنسوب إليه المخالفة وبصدوره تختم الإجراءات التأديبية . ويتعين على السلطة التأديبية تسبيب هذا القرار وإعلانه إلى العامل . ليتسنى التظلم منه وتجريح مشروعيته إن كان لذلك وجه .

ثانياً — تطبيقاته العربية :

الجمهورية العربية السورية :

حدد قانون الموظفين الأساسى رقم ١٣٥ لسنة ١٩٤٥ على سبيل الحصر العقوبات المسلكية (التأديبية) وتشمل نوعين من العقوبات : العقوبات الخفيفة وهى التوبيخ وقطع الراتب وإبطال الترفيع (الترقية) بطى اسم الموظف من جدول الترفيع .

أما العقوبات الشديدة فهى : التنزيل والعزل والطرد ، ويترتب على الطرد بعكس العزل حرمان الموظف من تقلد الوظائف العامة مستقبلا ومن الحصول على معاش أو مكافأة وهى عقوبة بالغة القسوة . وقد عرف القانون كلا من هذه العقوبات .

وتقتصر سلطة الرؤساء وهم الوزراء ومعاونوهم والمحافظون على توقيع العقوبات الخفيفة . أما العقوبات الشديدة فلا توقع إلا بمعرفة مجلس التأديب وهو هيئة ملحقة بوزارة العدل ـ بالنسبة لموظفى المرتبة الأولى فما دون . ويغلب فى تشكيل هذا المجلس العنصر القضائى ـ أما بالنسبة لموظفى المرتبة الممتازة وهم شاغلوا الوظائف العليا فتوقع بقرار من مجلس القضاء الأعلى .

وتراعى فى التحقيق والمحاكمة أمام مجلس التأديب القواعد والأصول القانونية كما يجوز الطعن فى قراراته أمام الغرفة المدنية بمحكمة النقض من قبل الموظف والإدارة خلال شهر من تاريخ صدورها .

ويبقى الموظف الذى ترك الخدمة لأى سبب كان خاضعاً للتتبعات المسلكية (إجراءات المساءلة التأديبية) والعقوبات المشددة لغاية السنة التى تلى تاريخ تركه الخدمة .

وتكف يد الموظف (يوقف عن العمل) عندما تستدعى المصلحة العامة ذلك ويسرى مفعول العقوبة المتخذة بحقه اعتباراً من تاريخ كف يده ، ويمارس كف اليد الرؤساء ممن لهم ولاية التعيين .

المملكة العربية السعودية :

حرص نظام التأديب الصادر سنة ١٣٩١ هـ / ١٩٧١ م على توفير أكبر قدر من الضمانات للموظفين فأنشأ هيئتين مستقلتين تتبعان رئيس مجلس الوزراء أولاهما « هيئة الرقابة والتحقيق » وتعنى بالكشف عن المخالفات التأديبية والتحقيق مع المنسوب إليهم ارتكابها . وثانيتهما « هيئة التأديب » التى تعنى بمحاكمتهم وتحديد مسئوليتهم والجزاءات المناسبة التى توقع عليهم . مع ترك جانب من السلطة التأديبية للرؤساء الإداريين لمواجهة مسئوليتهم عن حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية . وتتبع أمام كل من هاتين الهيئتين الأصول القانونية للتحقيق والمحاكمة .

أما العقوبات التأديبية فقد حصرها النظام فيما يأتى :

١ - الإنذار ٢ - اللوم .

٣ - الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافى راتب ثلاثة أشهر على ألا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافى الراتب الشهرى .

٤ - الحرمان من العلاوة . ٥ - الفصل .

وبالنظر إلى شدة عقوبة الفصل فإنها لا توقع إلا من هيئة التأديب .

وبالنسبة لشاغلى الوظائف العليا (المرتبة الحادية عشرة فما فوقها أو ما يعادلها) فتوقع العقوبات التالية :

١ - اللوم . ٢ - الحرمان من العلاوة الدورية .

٣ - الفصل .

وتوقع العقوبتان التاليتان بالنسبة لمن انتهت خدمتهم :

١ - غرامة لا تجاوز ثلاثة أمثال صافى آخر مرتب كان يتقاضاه .

٢ - الحرمان من العودة للخدمة مدة لا تجاوز خمس سنوات .

وأجاز النظام السعودى طلب إعادة النظر فى القرار التأديبى فى الحالتين التاليتين :

١ - إذا أخطأ القرار فى تطبيق النظام أو تأويله .

٢ - إذا ظهرت وقائع أو مستندات لم تكن معلومة وقت صدور القرار وكان من شأن ثبوتها براءة المتهم .

ويعرض الطلب على لجنة عليا مشكلة من رؤساء ديوان الموظفين وهيئة الرقابة والتحقيق وهيئة التأديب(١) .

---

(١) تراجع التفاصيل بكتابنا « إدارة شئون موظفى الدولة » ص ٣٠٨ - ٣١٦ .

جمهورية مصر العربية :

حدد قانون العاملين المدنيين بالدولة الجزاءات التى يجوز توقيعها عليهم ، وهى تتدرج تصاعديا من الإنذار إلى الخصم من الأجر وتأجيل موعد استحقاق العلاوة والحرمان منها والوقف عن العمل إلى الفصل من الخدمة . كما حصرها بالنسبة لكبار الموظفين فى اللوم والإحالة إلى المعاش والعزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش أو المكافأة فى حدود الربع .

وخول السلطات الرئاسية الممثلة فى الوزير والمحافظ ورئيس مجلس الإدارة وشاغلى الوظائف العليا توقيع جزائى الإنذار والخصم فى حدود معينة . على أنه لا يجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً .

أما العقوبات الأخرى الأشد فتختص بتوقيعها المحاكم التأديبية التى ينظمها قانون خاص وقوامها عناصر قانونية من أعضاء مجلس الدولة . وزيادة فى توفير الضمان للعاملين أنشئت سنة ١٩٥٤ هيئة النيابة الإدارية من عناصر قانونية تتولى التحقيق معهم فيما ينسب إليهم من مخالفات .

ويجوز التظلم إدارياً من القرارات الصادرة بتوقيع الجزاءات كما يجوز الطعن فيها قضائياً أمام مجلس الدولة .

وتمحى العقوبات التأديبية بعد انقضاء فترات معينة من توقيعها ، ويتم المحو بقرار من لجنة شئون العاملين إذا تبين لها أن سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء مرضيين . ويترتب على المحو اعتبار الجزاء كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ، وترفع أوراق العقوبة وكل إشارة إليها من ملف خدمة العامل[1].

---

(١) تراجع التفاصيل بكتابنا « الخدمة المدنية فى الدول العربية » ص ٢٣٢ وما بعدها .

الباب الثاني

أجهزة شئون الموظفين

يباشر إدارة شئون الموظفين تخطيطا وتنفيذاً ومتابعة على مستوى الدولة أجهزة مركزية تعاونها إدارات محلية على مستوى الوزارات والمنظمات الحكومية . وسنعرض بإيجاز لنظام هذه الأجهزة وتطبيقاتها العربية .

١

الفصل الأول

الاجهزة المركزية لشئون الموظفين

تمهيد :

اتجهت الكثير من الدول المتقدمة منذ منتصف القرن الماضى إلى إنشاء أجهزة مركزية تقوم على تنظيم شئون الوظيفة العامة فيها باسم لجان الخدمة المدنية أو دواوين الموظفين .

ويرجع إنشاء هذه الأجهزة إلى سببين رئيسيين أحدهما تاريخى سياسى والاخر فنى إدارى ولكل من هذين السببين أثره فى طابع تكوينها ونطاق وظيفتها .

والسبب التاريخى السياسى لانشاء هذه الأجهزة يعود إلى ظهور الديمقراطية البرلمانية القائمة على تعدد الأحزاب وما ترتب عليه من صراع حزبى كانت ضحيته الوظيفة العامة حيث كان الحزب السياسى الحاكم يهدى الوظائف غنيمة سائغة لأنصاره مما أدى إلى اضطراب وهبوط مستوى الكفاية فى الخدمة العامة .

لذلك رؤى استجابة لضغط الرأى العام وصيحات دعاة الاصلاح الوظيفى إبعاد النفوذ السياسى الحزبى عن ميدان الوظيفة العامة بإنشاء أجهزة مركزية مستقلة ومحايدة تتولى أمر شغل وظائف الدولة عن طريق إجراء مسابقات عامة .

وكان لهذا الإعتبار التاريخى السياسى تأثيره فى إتخاذ هذه الأجهزة المركزية شكل لجنة حتى لا يترك سلطة البت فى هذه الأمور الخطيرة فى يد فرد قد يتأثر بنزعة حزبية معينة وباعتبار نظام اللجنة يتيح الفرصة لتمثيل الأحزاب

السياسية . وعلى هذا الأساس قامت لجان الخـــدمة المدنية فى الدول الإنجلوسكسونية فى النصف الأخير من القرن الماضى .

بل إن هذا الاعتبار نفسه هو الذى جعل دور هذه اللجان فى أول الأمر سلبيا يقف عند حد إبعاد النفوذ السياسى عن شئون التوظف فكانت تمثل كما قيل بحق دور كلب الحراسة watch dog وهو فى الواقع السبب التقليدى لإنشاء هذه الأجهزة .

أما السبب الفنى الإدارى فيرجع إلى ازدياد حجم أداة الدولة الإدارية نتيجة اتساع نشاطها و تنوعه مما جعل أمر اختيار وتنمية العديد من الكفايات والمهارات اللازمة للنهوض بهذا النشاط والاحتفاظ بها بشكل معضلة حيوية معقدة تحتاج إلى معالجتها بواسطة خبراء متخصصين وهو ما تعذر معه على السلطات الرياسية الإدارية فى الوحدات التنفيذية (الوزارات والمصالح والمحافظات) الانفراد بتنظيم شئون موظفيها .

لذلك رؤى إسناد مهمة تنظيم شئون الموظفين إلى إدارة مركزية قوامها عناصر متخصصة ذات خبرة فى إدارة العاملين ، وهذا هو السبب الحديث لإنشائها .

وسنشير فيما يلى لتشكيل هذه الأجهزة ثم لوظائفها .

الفرع الاول

تشكيلها وطابعه

يتفاوت الشكل الذى تتخذه الأجهزة المركزية لشئون الموظفين بالنسبة للسلطة المشرفة عليها فقد تنعقد الرئاسة الإدارية لهذه الأجهزة للجنة مكونة من أعضاء plural heabed وهو ما يعرف بنظام اللجنة commission system

وقد تسند رئاستها الإدارية لفرد single head وهو ما يطلق عليه نظام الديوان Bureau system ولكل من هذين النظامين مزاياه التي يفتقر إليها الآخر .

وقد كان الشكل السائد لجهاز شئون الموظفين المركزي هو اللجنة المستقلة المكونة من عدة أعضاء يتراوح عددهم عادة ما بين ثلاثة وخمسة يعينهم رئيس الدولة بموافقة الهيئة التشريعية ، ويتم تعيينهم على أساس حزبي و لمدد متفاوتة وغالباً ماتتداخل مدد عضويتهم وهذا الطابع يكفل استمرار السياسة الموضوعة لشئون العاملين ومتابعة تنفيذها .

وقد أدى نجاح هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية إلى اعتقاد الكثيرين من علماء الادارة العامة بأن إدارة شئون الموظفين يجب أن تكون من قبل لجنة إذ يحقق المزايا التالية .

(ا) الحد من تأثير الحزبية في شئون الوظيفة العامة وذلك بإتاحة الفرصة لتمثيل الأحزاب السياسية الكبرى في اللجنة .

(ب) أن نظام التفاوت في مدد الخدمة بين أعضاء اللجنة يكفل الاستمرار والاستقرار في خطط وإجراءات شئون التوظف .

(ج) أن الاشراف على شئون التوظف بما يتطلبه من إعداد تشريعات ولوائح ونظم التوظف هو عمل شبه تشريعي ولا ريب أن لجنة مؤلفة من عدة أعضاء تمثل الرأي العام بتياراته المختلفة أصلح من هيئة يرأسها شخص واحد لسن الأنظمة التي لها قوة القانون ومفعوله .

(د) أن النظر في شئون العاملين والفصل في تظلماتهم هو مهمة شبه قضائية ولهذا يكون ثلاثة مسئولين أو أكثر أفضل من مسئول واحد إذ يكون باستطاعة اللجنة عندئذ أن تعمل كمحكمة قضائية (١) .

---

(١) المرجع السابق نوكلتا « بهمبرى » في « الإدارة العامة » ص ٩٦

والواقع أن نظام اللجنة إذا كان يستند فى وجوده — كما رأينا — إلى إعتبارات تاريخية سياسية فانه يصطدم بمقتضيات التنظيم الإدارى السليم إذ تنعدم فى ظله وحدة القيادة والتوجيه ويتعذر تحديد المسئولية ولا يتسنى إتخاذ تصرف إدارى سريع وكذلك يؤدى أى خلاف بين الأعضاء إلى اضطراب نظام العمل .

كما أن المزايا التى تنسب لنظام اللجنة فى إدارة شئون الموظفين ليست صحيحة إذ ثبت عملا أن وجود الأعمال التشريعية وشبه القضائية بين أعمال اللجنة مبالغ فيه وغير كاف لتقرير أفضليتها على غيرها . فكلما ازدادت المشاكل الإدارية وكثر تعقدها تصبح اللجنة المؤلفة من عدة أعضاء عديمة النفع والجدوى إذ كثيراً ما تتراخى فى إصدار قراراتها كما أن الاعتقاد بأن اشتراك ممثلين عن كافة الأحزاب السياسية الرئيسية يساعد على توازن القوى السياسية فى البلاد مما يؤدى إلى القضاء على الحزبية فى اللجنة هذا الزعم لا يؤيده الواقع .

ولذلك نجد أن ثمة اتجاه حديث نحو الأخذ بنظام الديوان لا سيما فى الدول الأوربية والعربية .

الفرع الثانى

اختصاصاتها وطبيعتها

تباشر الهيئة المركزية لشئون الموظفين أياً كان شكلها وظائف متنوعة فى مختلف الدول فهى قد تتمتع باختصاصات واسعة فى شئون القوى العاملة وقد تقتصر على وظائف محدودة كشغل الوظائف العامة .

ويمكن تصنيف وظائفها بوجه عام فى الأربعة أنواع الرئيسية التالية .

أولا — الوظائف الإدارية **Administrative Functions**

تتمثل هذه الوظائف فى المهام الآتية :

(ا) اختيار الموظفين :

من أهم وظائف الأجهزة المركزية لشئون العاملين هو اختيار العاملين للعمل فى مختلف واحدات الإدارة العامة وقد اقترن ميلاد لجان الخدمة المدنية كأجهزة عامة للتوظيف بالأخذ بمبدأ الجدارة فى تنظيم شئون الوظيفة العامة. إذ نيط بها تطبيق مبدأ الجدارة عن طريق إجراء امتحانات مسابقة للتعيين ، وفى بعض الأحيان للترقية وكانت هذه هى المهمة الأولية والتاريخية لتلك اللجان ، وما أثقلها وأخطرها من مهمة إذ استهدفت ابتداء إقتلاع النفوذ السياسى والشخصى المستحكم فى كافة شئون الوظيفة العامة .

ويتطلب عقد امتحان المسابقة لشغل هذه الوظائف إجراءات وجهوداً شتى كالإعلان بكيفية تكفل اجتذاب أفضل العناصر وأكفأها وتسجيل وتصفية طلبات المتقدمين وتعيين الممتحنين وإجراء الامتحانات وإعداد نتائجها وعقد مقابلات واختبارات شخصية وترشيح أجدر المتقدمين طبقا لما تسفر عنه هذه الاختبارات .

إن إسناد هذه المهمة إلى جهاز مركزى لشئون التوظيف لا يضمن الحيدة والجدارة فحسب إنما يحقق أيضاً الاقتصاد والوفر فى الوقت والجهد بالنسبة لسائر وحدات الإدارة العامة . هذا فضلا عن أنه يتفق ومبدأ التخصص وتقسيم العمل فعقد الامتحانات وإجراء الاختبارات الشخصية ... الخ عمليات فنية تتطلب معاونة خبراء الجهاز المركزى لشئون التوظف كمصدر لهذه الخبرة والمعرفة الفنية أفضل من وحدات الإدارة العامة ،

(ب) مسك سجلات الموظفين :

وثمة وظيفة إدارية أخرى لجهاز شئون الموظفين المركزى إذ يعمل

إن المركزية Personnel records كمكتب مركزى لسجلات الموظفين في مسك سجلات خدمة تحوى بيانات إدارية تمثل تاريخ التعيين والمؤهلات والمرتب والدرجة .. الخ ضروى لضبط الترقيات والتقاعد وغيرها ويتطلب نظام الجدارة أن تكون عمليات شئون العاملين نمطية وموحدة .

ولذلك غدا من الضرورى مسك سجلات الخدمة في مكتب مركزى حيث يتسنى جمع الإحصائيات الإدارية والوظيفية في أى وقت وفى ضوئها يتم وضع خطط وبرامج شئون التوظيف ومراجعتها وتمحيصها بما يمكن الجهاز المركزى لشئون التوظف من القيام بهذه المهمة بسهولة وعلى أكمل وجه .

(ج) تنظيم شئون الموظفين :

في بعض الدول نجد أن لأجهزة شئون الموظفين المركزية نصيباً فى تنظيم شئون التوظف كالإلحاق بالعمل وتحديد نوعه والنقل والترقية والتنزيل والفصل وغيرها . ولها فى بعض الدول سلطة الإشراف والرقابة فى إدارة شئون العاملين وإن كان لوحدات الإدارة العاملة دور المبادأة فى هذه الأمور ولكن الجهاز المركزى لشئون التوظف هو الذى يتخذ القرار النهائى بشأنها كما هو الحال فى بعض الولايات الأمريكية مثل شيكاجو .

غير أننا نجد فى بعض الدول أن دور هذه الأجهزة المركزية تنظيمى استشارى بوجه عام ، إذ تقوم بمراجعة ما يطرحه عليها رؤساء وحدات الإدارة العاملة من حالات وأمور ، وإبداء ما يعلن لها من ملاحظات إلى رئيس الوزراء (أو رئيس الدولة) أو إلى الهيئة التشريعية وذلك فى تقاريرها بالنسبة لما يقع من مخالفات . ولا يعدو دورها مجرد التحقق من أن التنفيذ وإدارة شئون العاملين تتم وفق القواعد والاجراءات المقررة .

ثانياً — الوظائف الاستشارية : staffing Functions

إن الأجهزة المركزية لشئون التوظف بحكم تخصصها واختصاصها بهذه الأمور تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العاملة بالرأى والمشورة فى شئون الوظيفة العامة سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية . ونرى بحق أن كفاية الإدارة تتوقف إلى حد بعيد على كفاية هذه الخدمة الاستشارية فالإدارة تنطوى على مشاكل بشرية ومن ثم تكون معالجتها على نحو إنسانى أفضل من إتباع الطريق الآلى وأسلوب المكاتبات الروتينى .

إن الجهاز المركزى لشئون التوظف كهيئة متخصصة يكون أكثر تعمقا فى تقصى الباعث الانسانى ومن ثم يدعو إلى الأخذ بحوافز جديدة ويقترح أساليب رفع معنويات الموظفين ويرشد إلى أساليب فنية مستحدثة للعمل والأخذ بإجراءات جديدة كما يساعد الهيئتين التنفيذية والتشريعية فى تحسين التشريع وتنمية خدمة أحسن .

ثالثاً — الوظائف شبه التشريعية : Semi-legislative Functions

تباشر الأجهزة المركزية لشئون الموظفين بعض الوظائف شبه التشريعية بإعداد قوانين ولوائح التوظف وما يتعلق بتنفيذها من قرارات تنظيمية وإدخال ما يلزم من تعديلات يتطلبها تحسين الكفاية فى الخدمة العامة على ضوء تجاربها وخبرتها التخصصية فى شئون التوظف .

رابعاً — الوظائف شبه القضائية : Semi-uqicialFunctions

فى بعض الدول وبخاصة الدول الأنجلوسكسونية والدول التى تأثرت بها نجد أن الأجهزة المركزية لشئون التوظف تمارس اختصاصا قضائيا إذ تفصل فى منازعات الموظفين الخاصة ببعض شئونهم كتظلماتهم من القرارات التأديبية ويكون قرارها فى هذه المنازعات للجهات الإدارية نهائياً سيما إذا لم يوجد بها مجلس دولة (قضاء إدارى) .

الفصل الثاني

الادارات المحلية لشئون الموظفين

ليتسنى للأجهزة المركزية لشئون الموظفين النهوض برسالتها فى مختلف أقسام الجهاز الإدارى للدولة يجب أن تعتمد على إدارات محلية مناظرة لها تتفرع عنها أو تتبع الوحدات الإدارية التى تعمل فيها وهى فى الحالة الأولى تقوم أساسا بدور استشارى فى تنظيم شئون الوظيفة العامة بينما تباشر فى الحالة الثانية مهمة التنفيذ فى هذا الخصوص .

والواقع أن الاختصاص المحلى بتنظيم شئون الموظفين كأى جانب آخر من جوانب الإدارة تقع مسئوليته أصلا على عاتق الرؤساء الإداريين باعتبارهم المسئولين أساسا عن نجاح الوحدات الإدارية التابعة لهم وتنفيذ برامج العمل فيها ومن ثم فتنظيم شئون العاملين محليا يدخل بدرجات متفاوتة فى اختصاص مستويات الرياسة والتوجيه والإشراف بمختلف وحدات الإدارة العامة ، وهذا أمر طبيعى باعتبار إدارة شئون الموظفين من صميم وظيفة المشرف ورئيس الوحدة الإدارية .

وإذا تمثلنا هدف إدارة شئون الموظفين الأساسى فى الاحتفاظ بمصادر بشرية فعالة وعلاقات إنسانية Human Relations سليمة داخل المنظمة فإنها تعتبر أحد أساليب الإدارة الحديثة ، ولكن المشكلة فى كيفية تمكن الرياسة الإدارية مع كثرة وتنوع أعبائها - من مباشرة مسئولياتها فى شئون الموظفين بعد إذ غدت ذات طابع فنى معقد .

إن ثمة حاجة ماسة إلى توفير هيئة من الاخصائيين فى شئون التوظف

Personnel specialists وهذا يعنى إنشاء إدارات محلية لشئون العاملين فى مختلف الوحدات الإدارية المركزية منها (كالوزارات والمصالح والهيئات) والمحلية (كالمحافظات والمدن).

وسنعرض فيما يلى لرسالة هذه الإدارات المحلية فى تنظيم شئون العاملين وتحقيقها، وكذا وظائفها والأساليب الفنية التى تتبع فى أدائها.

الفرع الأول

رسالتها وتحقيقها

تتمثل أهداف ورسالة إدارات شئون العاملين المحلية فى معاونة الرياسة الإدارية فى تحقيق الكفاية والحصول على أحسن الخدمات والمساعدة الإيجابية من جميع موظفى المنظمة وتقليل تكاليف الوحدة الإدارية وذلك باتخاذ ما يأتى:

(ا) التخطيط والتوجيه والعمل على تنمية السياسات الخاصة بعلاقات العاملين بعد استشارة السلطات الإدارية.

(ب) مساعدة الرياسات الإدارية فى تنفيذ الخطط المتفق عليها فى شئون العاملين.

(جـ) مساعدة الإدارة على التحقق من توافر صفات القدرة والابتكار فى العاملين.

(د) التعاون مع الإدارة فى التقدير الدورى لكفاية العاملين لتحديد نتائج وآثار البرامج المتبعة فى شئونهم.

(هـ) العمل على إقامة وتقوية الصلات بين الإدارة والعاملين وبينهم وبين رؤسائهم.

على أن تتبع فى ذلك الأساليب الآتية:

(أ) إتاحة الفرصة للعاملين فى ابتكار التحسينات اللازمة على الإجراءات والخطط .

(ب) الحث على تنمية القدرات الفردية والثقة بين العاملين .

(ج) الأخذ بالوسائل التى من شأنها الإفادة إلى أبعد الحدود من القدرات والمزايا التى تتوافر فى العاملين (١).

ويؤخذ على إدارات شئون الموظفين المحلية عجزها عن تحقيق رسالتها هذه فى النهوض بكفاية العمل وذلك للأسباب الآتية :

(ا) ما تعانيه من نقص فى العناصر المتخصصة .

(ب) انعزال هذه الإدارات عن مجريات التنظيم والإدارة فى الوحدات التى تعمل بها .

(ج) انكبابها على إجراءات مكتبية رتيبة معينة تنظر إليها كغاية فى ذاتها .

(د) تركيز الاهتمام بتنفيذ قوانين ولوائح التوظيف وتفسيراتها .

الفرع الثانى

وظائفها وأساليبها

أولا - أنواع الوظائف :

تتمثل وظائف إدارات شئون العاملين المحلية فى الدول المتقدمة إدارياً فيما يأتى :

(ا) الخطط والتعليمات :

إعداد الخطط والتعليمات وتنظيمها بالنسبة لكافة الجوانب اللازمة لإدارة

---

(١) تراجع « ستال » فى المرجع السابق ص ٥٤٢ .

شئون العاملين واعتمادها من السلطات الرياسية المختصة فى الوحدة الإدارية وإعلانها بكيفية مفيدة .

(ب) تحليل وتقويم الوظائف :

١ — معاونة المشرفين فى جمع البيانات عن الوظائف الجديدة والمتغيرة .

٢ - تحديد مستويات وفئات الوظائف .

٣ - تقويم الوظائف وفق مستويات فئاتها .

(جـ) التوظيف :

١ - تحديد وتنظيم احتياجات التوظيف لشغل الوظائف الحالية .

٢ — العمل مع جهاز شئون العاملين المركزى على تحديد المؤهلات ومستويات الامتحانات المطلوبة وتنظيم هيئات الامتحان الخاصة بها . والمساهمة فى تحديد مصادر الحصول على العاملين الأكفاء .

٣ ـ فحص حالة الأشخاص المطلوب إلحاقهم بالوحدة الإدارية .

٤ — مقابلة ومراسلة الأشخاص الراغبين فى التوظف وكذا موظفى الوحدة الإدارية .

٥ — تنظيم التعيينات والترقيات وغيرها وفق القوانين واللوائح .

(ا) علاقات الموظفين :

١ — تزويد الرياسات الإدارية بالرأى فى كافة الشئون الإدارية التى تؤثر على العلاقات الإنسانية والروح المعنوية .

٢ — التشاور مع العاملين والمشرفين فى مشاكل العلاقات الإنسانية .

٣ — الإشراف على البرامج المقترحة لمساهمة العاملين فى تحسين العمل .

٤ — تنظيم الخدمات الصحية health services وشروط اقتضائها .

٥ ـ وضع وتنظيم برنامج لتعليم الوقاية safety education والأمان فى استخدام

الآلات والأدوات وتسهيل إجراءات التعويض عن إصابات العمل .

٦ ـ التحقق من ملاءمة ظروف العمل وأحواله (كالمكان والجو والإضاءة)

٧ ـ تكوين جهاز للنظر فى تظلمات العاملين والفصل فيها .

٨ ـ وضع مشروع الإجازات ونظامها .

٩ ـ وضع البرنامج اللازم الذى يكفل تمثيل العاملين فى كافة شئونهم وذلك بالاتفاق مع هيئاتهم وجمعياتهم .

١٠ ـ المعاونة فى توفير وسائل الإنعاش والترفيه على العاملين وغير ذلك من خدمات .

(ب) مستويات وأنماط الأداء والتقويم :

١ ـ مساعدة المشرفين فى وضع وتسجيل تقديرات موضوعية لأداء العاملين.

٢ ـ التوجيه والمعاونة فى وضع أنماط ومستويات الإنجاز ومعاييره .

٣ ـ توجيه العاملين لبذل الجهود لتحسين أداء أعمالهم .

٤ ـ المعاونة فى إعداد نماذج التقارير عن كفاية أداء العمل .

(ج) تدريب وتنمية كفاية العاملين :

١ ـ تحليل وتحديد احتياجات التدريب وإجراء بحوث بشأن أساليب التدريب

٢ ـ العمل مع المشرفين على استكمال الأساليب الفنية للتدريب فى الوظيفة وتنظيم المجموعات التدريبية وتقويم برامج وخطط التدريب .

٣ ـ تخطيط وتنظيم التدريب الإرشادى والإشرافى والكتابى وأنواع التدريب الأخرى بما يكفل إدارتها مركزياً .

٤ ـ الاتفاق والتعاون مع المعاهد والكليات على توفير أنواع ودراسات التدريب اللازمة قبل الالتحاق بالوظيفة واستكمال التدريب اللاحق للتوظيف .

٥ — إعداد مواد التدريب ومناهجه .

(د) التأديب :

تزويد المشرفين بالرأى فى كافة شئون التأديب وبصفة خاصة فى كيفية ممارسة سلطاتهم التأديبية وحدود هذه السلطات .

(هـ) السجلات والتقارير :

١ — مسك السجلات الإحصائية لبيان عدد العاملين موزعين على مختلف الفئات وأنواع الوظائف وحالات الفصل والنقل والندب وغيرها .

٢ — مسك ملفات تتضمن بيان حالات العاملين وتطوراتها .

٣ — إعداد ورفع تقارير إلى السلطات الرياسية والإشرافية فى الوحدة الإدارية بشأن التطورات التى تتأثر بها شئون العاملين ومعنوياتهم .

(و) حقوق العاملين وواجباتهم :

إحاطة العاملين بحقوقهم وواجباتهم وفق القوانين واللوائح وما يطرأ عليها من تعديلات .

(ز) البحث فى شئون الموظفين :

١ — إجراء البحوث الإدارية لكافة مشاكل العاملين المؤثرة على سير العمل كالغياب والتأخير والفصل .

٢ — الدراسة التحليلية لكافة الإحصائيات الخاصة بشئون العاملين .

٣ — دراسة نتائج المقابلات والاختبارات وتقديرات الكفاية .

٤ — دراسة تحسين النماذج والإجراءات فى شئون العاملين .

(ح) العلاقات العامة :

١ — تقديم المعلومات الخاصة بعمليات شئون العاملين التى تهم الشعب ،

٢ — الرد والإجابة على ما يوجه من استفسارات .

ثانياً — أساليب العمل :

بعد أن عرضنا لأنواع الوظائف المختلفة المنوطة بإدارة شئون العاملين المحلية نوجز فيما يلي أهم الأساليب الفنية لأدائها :

(ا) تخطيط سياسة شئون العاملين :

وذلك بما يكفل معالجة مشاكل التوظيف والعاملين فى الوحدة الإدارية ويضمن سد احتياجاتها فى كافة شئون التوظف والقيام بدور المبادأة فى تحقيق التعاون بين الوحدة الإدارية والعاملين فى وضع تلك السياسة وضمان تمثيلهم فى إعداد برامج تحسين سير العمل بالمنظمة .

(ب) إعداد التعليمات الكتابية اللازمة :

وينبغى أن تتكفل هذه التعليمات بمعالجـــة المسائل الرئيسية فى شئون العاملين وأن تصاغ بأسلوب واضح وعلى هذا مع ترتيبها أولا بأول على نحو يسهل معه الرجوع إليها والوثوق من وصولها إلى جميع العاملين الذين تهمهم والتزامهم بها . وهذه العملية أصلا سهلة ولكن قد تكون صعبة مع اتساع وتطور نشاط جهاز الدولة الإدارى ومايستتبعه من استحداث بعض الوحدات الإدارية وتعديل البعض الآخر وإصدار التعليمات اللازمة لمواجهة هذا التوسع والتطوير .

هذا ما نلمسه بوجه خاص فى حالة تحول الدول الحديثة النامية من نظام دولة الشرطة فى ظل الاستعمار إلى دولة التنمية فى عهد الاستقلال أو التحول عن النزعة الفردية حيث تمثل الدول دور حارس النشاط الفردى وحاميته إلى الأخذ بالاتجاه التدخلى السائد حيث تتدخل الدولة فى النشاطين الاقتصادى والاجتماعى لصالح المجموع . فأمثال هذه التغييرات الجذرية فى البنائين الاقتصـادى والاجتماعى تتطلب تغييراً مماثلا فى البناء الإداري للدولة لمواجهة الأعباء الجديدة المترتبة علي هذا التطوير

الاقتصادى والاجتماعى وهو ما يقتضى إصدار العديد من التعليمات المنظمة لتفاصيل سير العمل فى مرافق الدولة بما يحقق أهداف هذا التطوير .

(ج) وضع وتحديد أنماط العمل ومستوياته :

وهو ما يرتبط أساساً بترتيب الوظائف وتوصيفها وضوابط الأداء والأمان . ولا تقوم إدارة شئون العاملين وحدها بذلك ولكن بمعاونة المشرفين فى الوحدة الإدارية وهم أدرى بالأساليب الفنية للعمل فى مختلف الوظائف ومقتضيات حسن أدائه كما تقوم إدارة شئون العاملين بدور إشراف للاستيثاق من تطبيق أنماط العمل ومستوياته المطلوبة . والتوفيق بين وجهات النظر وتنسيق العمل بين مختلف أقسام الوحدة الإدارية .

(د) تقديم المعلومات والبيانات اللازمة :

تباشر إدارة شئون العاملين مهمة الإعلام بالنسبة لشئون العاملين فهى تمدهم بما يلزمهم من معلومات بشأن الخدمة الصحية والاجتماعية والاقتصادية وشرط الإفادة منها كفرص التعليم والإسكان والإنعاش والاقتراض ، وتزويد المشرفين بما يحتاجونه من بيانات عن مواصفات الوظائف وما يطلبه الرؤساء من إحصائيات ومعلومات فى مختلف نواحى شئون العاملين كالترقيات والجزاءات ونتائج تقارير الكفاية لوضع الخطط والبيانات الخاصة بشئونهم على أساس الحقائق المقدمة من إدارة شئون العاملين .

الفصل الثالث

التطبيقات العربية المقارنة

نعرض هنا نماذج لأجهزة شئون الموظفين فى بعض الدول العربية تتفاوت فى تنظيمها تشكيلا واختصاصا ما بين نظام اللجنة فى العراق إلى نظام يجمع بين طابعى اللجنة والديوان كما فى لبنان إلى نظام ديوان الموظفين السائد فى الدول العربية كما فى السعودية ومصر إلى نظام الوزارات كما فى ليبيا والسودان .

ومنها ما يباشر اختصاصا جزئياً فى شئون الموظفين كشغل الوظائف الشاغرة تعييناً وترقية كما فى العراق ، ومنها ما يمتد اختصاصه إلى سائر شئون الموظفين دون شئون التنظيم الإدارى كما هو الحال فى لبنان والسعودية ، ومنها ما يشمل نشاطه شئون التنظيم وأساليب العمل فضلا عن شئون الموظفين كما هو الحال فى مصر وليبيا والسودان .

وهناك اتجاه جد حديث إلى بسط اختصاص هذه الأجهزة بالنسبة لشئون سائر القوى العاملة فى القطاعات الحكومية والعامة والخاصة وهو ما تمثله فى تطبيقاتنا وزارة العمل والخدمة المدنية فى ليبيا ووزارة الخدمة العامة والإصلاح الإدارى فى السودان وذلك على التفصيل الذى نورده فيما يلى :

الجمهورية العراقية :

مجلس الخدمة العامة :

أنشىء هذا المجلس سنة ١٩٥٦ ، ونوجز فيما يلى نظامه .

تشكيل هيئة المجلس :

يؤلف مجلس الخدمة العامة من رئيس وأربعة أعضاء يعينهم مجلس الوزراء لمدة ثلاث سنوات بناء على اقتراح وزير المالية ويجوز تجديدها ثلاث سنوات أخرى .

ويجب أن يكون رئيس وأعضاء مجلس الخدمة ممن لهم خدمة ممتازة ومن كبار الحكام أو الأساتذة والعمداء والأطباء الإخصائيين ذوى الاختصاص أو الموظفين الذين يحملون شهادة عالية ، ويشترط فى هؤلاء أن تكون لهم خدمة لا تقل عن خمس سنوات ولا تقل درجتهم عن الدرجة الثانية من درجات الخدمة المدنية[1] أو من يستحقون هذه الدرجة من غير الموظفين من ذوى الكفاية والخدمات الممتازة .

وللمجلس مدير يعاونه فى أداء واجباته مع العدد اللازم من الموظفين والمستخدمين ضمن الملاك (الكادر) الذى يصادق عليه وزير المالية .

وعليه فإنه يوجد إلى جانب هيئة المجلس نفسها إدارة تضم مجموعة من الموظفين والمستخدمين وتنقسم إلى شعب : السكرتارية ، التعيين ، والترفيع ، الاختيار ، وتعادل الشهادات والشعب الإدارية الأخرى وتشمل : الذاتية (شئون العاملين) والأوراق . والحاسبة والملاك والطابعة (النسخ)[2] .

وإذا غاب رئيس المجلس أو أحد أعضائه مدة طويلة فلمجلس الوزراء أن يعين أحد الأعضاء لإشغال وظيفة الرئيس مؤقتاً بناء على اقتراح وزير المالية على أن يراد راتبه إلى راتب الرئيس عن مدة إشغاله الرئاسة ، ويجوز

---

(١) وهى الدرجة المقررة لها وفق المادة الثالثة من القانون راتباً بفئة ١٠٠ — ١٢٠ دينار بعلاوة ٣ دنانير سنوياً . وتتراوح درجات الموظفين ما بين التاسعة والأولى .

(٢) يراجع التقرير المجلس السنوى الثانى سنة ١٩٥٨ منشور بالوقائع العراقية العدد ١٨١ / ١٩٥٩ .

لمجلس الوزراء تعيين شخص آخر تتوفر فيه المؤهلات سالفة الذكر ليحل محل العضو الغائب أو العضو الذى يشغل الرئاسة عند غياب الرئيس على أن يتقاضى الفرق بين راتبه الأصلى وراتب العضوية التى يشغلها[1] ويجب أن لا يدوم هذا الغياب أكثر من ستة أشهر وإلا فيعتبر الغائب مستقيلا .

ويجب أن يتفرغ رئيس وأعضاء مجلس الخدمة العامة إلى واجبات مناصبهم وليس لهم ممارسة أى عمل آخر ولو فى غير أوقات العمل (الدوام) الرسمى .

ولمجلس الوزراء أن يفصل رئيس وأعضاء المجلس إذا ثبتت إدانتهم من محكمة ذات اختصاص .

ومما تقدم يتضح أن مجلس الخدمة العامة العراقى يتخذ طابع اللجنة وهو الشكل المعروف فى الدول الإنجلوسكسونية (بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وكندا) والدول التى أخذته عنها كالهند واليابان والفلبين[2] .

هذا وقد أسندت سلطة تعيين رئيس وأعضاء المجلس إلى السلطة التنفيذية فى الدولة ممثلة فى مجلس الوزراء ويقابلها فى الدول ذات النظام الرياسى رئيس الجمهورية وإذا كان هذا يعنى تبعية مجلس الخدمة العامة للسلطة التنفيذية فان هذه التبعية تتسق ومسئولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان عن سير الإدارة العامة .

---

(١) المادة السادسة من قانون الخدمة المدنية مرتباً شهرياً لرئيس مجلس الخدمة العامة ٢٠ ديناراً والعضو المجلس ٠ ٢ ديناراً .

(٢) توجد بالوزارات والمديريات العامة مديريات أو شعب لأمور الذاتية (شئون الموظفين) تابعة لها على النحو الذى تحدده لوائحها الداخلية .

كما حددت رياسة وعضوية المجلس بثلاث سنوات وهى مدة نعتقد أنها من القصر بحيث لا تسمح بتخطيط وتنفيذ سياسة مستقرة فى اختصاص شئون التوظف خاصة مع قيام نظام برلمانى حزبى .

اختصاص المجلس وواجباته :

يقتصر اختصاص مجلس الخدمة العامة العراقى على عملية التوظيف دون غيرها من شئون الموظفين سواء اتخذ هذا التوظيف صورة التعيين أو الترقية وهو فى ذلك يشبه لجنة الخدمة المدنية البريطانية .

وعليه فاختصاص هذا المجلس فى شئون الوظيفة العامة جزئى لا يتعدى شغل الوظائف العامة وهو ماتنص عليه المادة ٢٤ من قانون الخدمة المدنية فى فقرتها الثالثة بقولها « يقوم مجلس الخدمة العامة بالأمور التالية عدا ما استثنى منها فى القانون » :

(ا) التعيين وإعادة التعيين فى الخدمة المدنية .

(ب) المصادقة على كافه الاقتراحات الخاصة بالترفيع (الترقية) .

وتتلخص واجبات المجلس بالنسبة للتعيين وإعادة التعيين فيما يلى :

١ — اختيار مؤهلات الأشخاص المراد تعيينهم أو إعادة تعيينهم بالمقابلة أو بالامتحان التحريرى أو بهما معاً للوقوف على صفاتهم ولياقتهم ويستثنى من ذلك من له خدمة سابقة فى وظيفة مثبت فيها أو يحمل شهادة عالية إلا إذا كان عدد المتقدمين للوظائف المطلوب إشغالها أكثر من عدد تلك الوظائف .

٢ — إصدار شهادة بالأهلية عن كل شخص قبل تعيينه أو إعادة تعيينه بالوظيفة وعند نقله إلى الوظائف التعليمية والطبية والهندسية على أن تتضمن

هذه الشهادة الدرجة وعنوان الوظيفة التي يعين فيها والراتب ، أما النقل من وظيفة إلى أخرى من غير الوظائف التي ذكرت فيكون بقرار من الوزير المختص .

٣ — تعين بلائحة (نظام) الأمور الآتية :

(أ) الشروط العامة للاشتراك في امتحانات الدخول للخدمة والمؤهلات الضرورية لمختلف الوظائف .

(ب) تدابير تنظيم الامتحانات التي من شأنها أن تفسح المجال أمام الراغبين للدخول في الخدمة المدنية في كافة أنحاء العراق بفرص متساوية .

(ج) ضمان إجراءات الامتحانات بصورة سرية .

(د) تأمين تعاون مجلس الخدمة العامة مع الوزارات والإدارات المحلية في تنفيذ ما ورد في الفقرات المتقدمة .

وللمجلس أن يستعين بذوي الخبرة من الموظفين أو غيرهم لتقديم المساعدة في لجنة الاختبار أو في لجان أخرى على أن يتفق مع وزارة المالية على منحهم أجوراً مناسبة ويجب أن تمثل الوزارة أو الدائرة المختصة في لجان الاختبار للوظائف المهنية أو الفنية (المادة ٢١) .

أما واجبات المجلس بالنسبة للترقية والاعتراضات التي تقدم من الموظفين فتشمل ما يأتي :

١ — إصدار التعليمات لكل وزارة بأن تعد تقريراً سرياً عن كل موظف — باستثناء الوظائف التي تشغل بمرسوم جمهوري — على أن تحفظ نسخة أو أكثر منه في الوزارة المختصة وترسل نسخة إلى مجلس الخدمة العامة .

٢ — إصدار التعليمات إلى الوزارات عن كيفية ترفيع الموظفين عند شغور (خلو) وظيفة فيها بأن تقدم الوزارة المختصة توصية بالترفيع إلى المجلس

بعد تدقيق (مراجعة) ادعاءات المرشحين اللائقين للنظر فى أمرهم ، وللمجلس أن يصادق على الترفيع المقترح أو ترجيح من يراه أهلا للترفيع من بين المرشحين وله أن يطلب أية معلومات أخرى ضرورية للنظر فى الاقتراح وله أن يقابل المرشح الموصى به أو غيره من الموظفين حسبما يراه ضروريا .

٣ — للمجلس النظر فى الاعتراض الذى يقدمه الموظف الذى لحقه غبن من جراء عدم ترشيحه للترفيع أو تثبيته فى التعيين أو الترفيع أو إعادته إلى راتبه السابق ويكون قراره نهائياً . وللمجلس إصدار التعليمات فيما يتعلق بهذه الأمور .

وإذ يأخذ القانون فى تشكيل المجلس بطابع اللجنة فقد خول المجلس ذاته كل السلطات (الصلاحية) ولم يخول الأعضاء على انفراد عدا الرئيس أية صلاحية مما ترتب عليه استصدار قرارات من المجلس فى كافة أمور التعيين والترقية مهما كان حظ المعروض عليه من الأهمية وعدمها .

ويعتبر المجلس مسئولا — فى مباشرة اختصاصاته وواجباته — أمام مجلس الوزراء ، ويقدم إليه خلال شهر يناير (كانون الثانى) من كل سنة تقريراً سنوياً عن أعماله .

ويلاحظ أن قصر اختصاص المجلس على شغل الوظائف الشاغرة وإجراء الاختبارات اللازمة لذلك ، وإن اتفق مع دور لجنة الخدمة المدنية البريطانية سابقاً ، إلا أنه لا يساير الاتجاه الحديث السائد فى بسط اختصاصات هذه الأجهزة المركزية بالنسبة لكافة شئون الخدمة المدنية . وهو الاتجاه الذى سبقت الولايات المتحدة الأمريكية إلى الأخذ به ورأت بريطانيا أخيراً — طبقاً لتقرير لجنة فولتون سنة ١٩٦٨ — الأخذ به . وقد أكدنا هذا الاتجاه فى مشروع قانون الخدمة المدنية الجديد .

ثانيا — الجمهورية اللبنانية :

مجلس الخدمة المدنية :

ظهرت محاولة إنشاء هيئة مركزية لشئون الموظفين فى لبنان سنة ١٩٥٥ إذ قضى المرسوم الاشتراعى (مرسوم بقانون) رقم ٢ الصادر فى ٥ يناير سنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم الإدارة ونظام الموظفين فى المادة ٤٠ منه بأن ينشأ فى رئاسة مجلس الوزراء مجلس دائم للخدمة المدنية يعالج شئون الموظفين ويدرس بصفة مستمرة جميع القضايا والمسائل التى تؤدى إلى تحسين الإدارة العامة وتأمين التناسق اللازم وبين مختلف أقسامها واختصار المعاملات (المكاتبات) والإجراءات . وترك أمر تحديد صلاحيات (اختصاصات) هذا المجلس إلى مرسوم يصدر من مجلس الوزراء[١] .

ولكن هذه المحاولة وقفت عند هذا الحد إلى أن قامت حركة الإصلاح الوظيفى والإدارى الشامل فى سنة ١٩٥٨ وكان من نتائجها إنشاء مجلس الخدمة المدنية الحالى الذى صدر بتنظيمه المرسوم الاشتراعى رقم ١١٤ فى ١٢/٦/١٩٥٩[٢] .

التنظيم العام للمجلس :

ويتبع المجلس مجلس الوزراء ويتخذ أساساً طابع اللجنة على نسق لجان الخدمة المدنية السائدة فى الدول الإنجلوسكسونية وإن أخذ تنظيمه الداخلى طابع الديوان فهناك هيئة الخدمة المدنية التى تشرف على المجلس وتتولى مهمة

(١) تراجم الجريدة الرسمية فى لبنان عدد ٢ الصادر فى ١٢ / ١ / ١٩٥٥ ص٦٢ .

(٢) تراجم الجريدة الرسمية فى لبنان عدد ٢٩ الصادر فى ٢٠ / ٦ / ١٩٥٩ ص ٥٧٨ — ٥٨٧ .

التخطيط والتوجيه فى شئون الخدمة المدنية أما التنفيذ الفنى فنوط بإدارتين داخليتين فى المجلس هما إدارة الموظفين وإدارة الإعداد والتدريب . وتشكل هيئة المجلس من رئيسه وعضوية رئيس كل من هاتين الإدارتين وسنعرض بإيجاز لمهام هذه الأجهزة .

هيئة مجلس الخدمة المدنية :

تناقش الهيئة وتقرر فى جميع القضايا (المسائل) التى تنيطها بها القوانين والأنظمة النافذة ولا سيما فى القضايا الآتية :

(أ) القضايا الخاصة بمجلس الخدمة وتشمل :

— تقديم الاقتراحات إلى مجلس الوزراء بتعديل ملاك (كادر) المجلس .

— تحديد اختصاصات الوظائف التابعة للمجلس .

— تحضير مشروع موازنة (ميزانية) المجلس .

— الموافقة على تعيين موظفى المجلس الذين يجوز تعيينهم بقرار من رئيسه .

— الموافقة على التعاقد مع خبراء لبنانيين أو أجانب ضمن حدود الاعتمادات المرصدة فى الموازنة .

(ب) القضايا المتعلقة بالإدارات والمؤسسات وهى :

— تقديم الآراء والاقتراحات لمجلس الوزراء عند درس الموازنة السنوية فى شأن الاعتمادات المخصصة للموظفين والنفقات الإدارية فى مختلف الإدارات ، والمؤسسات .

— تقديم الاقتراحات إلى مجلس الوزراء فى تعديل القوانين والأنظمة المتعلقة بتنظيم الإدارات والمؤسسات العامة وأساليب عملها وتحديد عدد الوظائف فيها .

(ج) القضايا المتعلقة بالموظفين وذلك بالنسبة للحالات التي ينص عليها قانون التوظف .

إدارة الموظفين :

تمارس إدارة الموظفين الصلاحيات التي ينص عليها قانون الموظفين وغيره من القوانين التي تمارس الصلاحيات التي تعهد بها إليها هيئة مجلس الخدمة المدنية .

وتحدد شروط تنظيم ملفات الموظفين الشخصية في الإدارات والمؤسسات العامة وتحفظ خلاصات منها .

كذلك نجد أنه بالنسبة لتقدير حاجات الإدارات العامة إلى موظفين جدد في الوظائف الشاغرة في ملاكها ، يحق لهيئة مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح رئيس إدارة الموظفين أن تمانع في ملء بعض الوظائف الشاغرة ، إذا تبين لها بعد تحقيق تقوم به إدارة الأبحاث والتوجيه — وهي إدارة خاصة بالتنظيم وأساليب العمل — أن هذه الوظائف ليست ضرورية ، أو أنه يمكن ملؤها بموظفين يؤخذون من الإدارة نفسها أو من الإدارات الأخرى وللإدارة المختصة أن تعترض على قرار هيئة المجلس إلى مجلس الوزراء الذي يتخذ القرار النهائي في هذا الموضوع .

إدارة الإعداد والتدريب :

وهي تختص بكل عمليات التدريب وإعداد الموظفين وقد عهد إليها بإدارة المعهد الوطني للإدارة العامة الذي أدمج أخيراً مع معهد التدريب على الإنماء وأصبح يسمى المعهد الوطني للإدارة والإنماء .

وقد أوجب القانون على رئيس المجلس تقديم تقرير سنوي إلى مجلس

الوزراء ينشر فى الجريدة الرسمية وترسل نسخ منه إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء وإلى جميع وزارات الدولة .

ثالثا — المملكة العربية السعودية :

ديوان الموظفين العام :

يعتبر ديوان الموظفين العام وفق نظامه الحالى الصادر سنة ١٣٩١ هـ ١٩٧١ م . إدارة مستقلة تشرف على شئون الموظفين فى جميع الوزارات والمصالح الحكومية والأشخاص المعنوية العامة ، ويرتبط برئيس الوزراء . ويعين رئيسه بأمر ملكى فى مرتبة وزير ، ويباشر الديوان المهام والمسئوليات التالية :

(ا) اقتراح الأنظمة واللوائح المتعلقة بشئون الموظفين لإصدارها بالطرق النظامية .

(ب) الإشراف على تنفيذ جميع الأنظمة واللوائح والقرارات المتعلقة بشئون الموظفين وإصدار التعليمات اللازمة لذلك .

(جـ) إبداء الرأى فى المسائل المتعلقة بشئون الموظفين وإجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بذلك .

(د) الإعلان عن الوظائف الشاغرة وإجراء الامتحانات والترشيح للوظائف الشاغرة .

(هـ) تصنيف الوظائف .

(و) دراسة الرواتب والأجور والبدلات والتعويضات والمكافآت واقتراح إعادة النظر فيها .

(ز) دراسة الوظائف المطلوب إحداثها لبيان الفئات المناسبة لها وفقاً لقواعد التصنيف .

(ح) إقتراح السياسة العامة لتدريب الموظفين وإقتراح الوسائل التى تؤدى إلى رفع كفايتهم وذلك بالاشتراك مع الجهات ذات الاختصاص .

(ط) التعاون مع إدارات شئون الموظفين وتوجيهها إلى أفضل الطرق لتنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات المتعلقة بشئون الموظفين وضبط السجلات الخاصة بالتعيينات والترقيات والنقل وغير ذلك من الأمور التى تتعلق بإدارة الموظفين .

(ى) فحص تظلمات الموظفين المحالة إليه من الجهات المختصة وإبداء الرأى فيها .

(ك) الاختصاصات الأخرى التى يسندها إليه مجلس الوزراء .

ويرفع رئيس الديوان تقريراً سنوياً إلى رئيس مجلس الوزراء يبين فيه إنجازات الديوان مشفوعاً بدراسة شاملة لأوضاع الوظائف العامة والموظفين .

ونعرض فيما يلى للإدارات التى يتكون منها الديوان واختصاصات كل منها :

<u>إدارة التخطيط وتطوير الخدمة :</u>

١ — دراسة الاحتياجات طويلة المدى للقوى البشرية العاملة .

٢ — دراسة الإحصائيات العامة لشئون الموظفين .

٣ — حفظ البرامج الحكومية العريضة .

٤ — سياسة التدريب وبرامجه .

٥ — برامج التقييم .

٦ — مواد التقرير السنوى للرئيس .

٧ — تصميم النماذج .

إدارة التفتيش والمتابعة :

١ — القيام بجولات تفتيشية مفاجئة لوحدات الديوان للتأكد من الإجراءات وتحديد المخالفات .

٢ — إجراء التحقيقات وفق توجيهات المسئولين فى الديوان وإبلاغ النتائج للجهات صاحبة الطلب .

٣ — الإطلاع على مدى تمشى إدارات شئون الموظفين فى الوزارات والمصالح الحكومية مع أنظمة الموظفين والأحكام والتعليمات وتقديم التقارير اللازمة .

٤ — تمثيل الديوان بالإشتراك مع اللجان التى تدرس مشاكل الموظفين ومشاكل الإدارات .

إدارات علاقات الموظف :

١ — تقديم النصائح للموظفين لحل مشاكلهم .

٢ — تحليل ودراسة المشاكل الخاصة بشئون الموظفين .

٣ — تنظيم إجراءات تقديم التظلمات والتعاون مع الوزارات والمصالح الحكومية فى تطبيقها .

الإدارة العامة للتوظيف والامتحانات :

١ — إجراء البحوث والدراسات القائمة فى الدولة للقوى البشرية العاملة .

٢ — تكوين ودراسة المقاييس المطلوبة والإختبارات اللازمة للمسابقات الوظيفية .

٣ — الإعلان عن الوظائف التى يطلب شغلها .

٤ — توزيع خريجى الجامعات والمعاهد التخصصية والناجحين فى المسابقات العامة على الأجهزة الحكومية حسب الإحتياج .

الإدارة العامة للتصنيف :

١ — تصنيف وظائف الدولة وتحديد مراتبها .

٢ — دراسة الرواتب والأجور والبدلات والتعويضات .

٣ — دراسة المؤهلات المحددة للوظائف .

٤ — دراسة الباب الأول من الميزانية فيما يتعلق بالوظائف .

الإدارة العامة لشئون الموظفين :

١ — التدقيق والإعتراض على وقوعات الموظفين .

٢ — حفظ ملفات الموظفين .

٣ — تسجيل وقوعات الموظفين .

٤ — عمل بيانات الخدمة لعموم الموظفين والمستخدمين والتصديق على الخدمة العسكرية .

٥ — إبداء الرأى عند التعاقد وتجديد العقد .

٦ — الإعداد لاجتماعات ومؤتمرات الموظفين .

رابعا : جمهورية مصر العربية

الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة :

كان ينظم شئون الموظفين مركزيا ديوان الموظفين منذ سنة ١٩٥١ ، ولما كانت محاولات الإصلاح الإدارى قد كشفت عن الحاجة الماسة إلى إنشاء جهاز متخصص فى سائر مجالات التنظيم والإدارة للنهوض بأعباء الإصلاح الإدارى الشامل والمستمر فى كافة الأجهزة الإدارية .

لذلك أنشىء فى ١٩٦٤/٣/٢١ الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بديلا لديوان الموظفين بموجب القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ كهيئة مركزية للتخطيط والخبرة والمتابعة فى شتى شئون التنظيم والإدارة للقطاعين الحكومى والعام .

ورئيسه بدرجة وزير له سلطاته وتسرى عليه جميع أحكامه . ويتكون الجهاز حالياً من إدارات مركزية للخدمة المدنية وللتدريب وللترتيب وموازنة الوظائف وللتنظيم وطرق العمل والبحوث . ومديريات لشئون العاملين بالمحافظات .

ويباشر الجهاز الاختصاصات التالية :

١ ــ اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإبداء الرأى فى المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها .

٢ ــ دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ، ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .

٣ ــ تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والإشتراك فى دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة .

٤ ــ رسم سياسة وخطط تدريب العاملين فى مجال التنظيم والإدارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية فى تنفيذها .

٥ ــ إقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها فى سجلات .

٦ ــ دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد

الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع إبداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها .

٧ - الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين في المستويات القيادية ووضع نظام الإحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية .

٨ - المشاركة في تعبئة المجهود الحربي للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الإمكانيات البشرية في الخدمة المدنية كماً ونوعاً وتخطيط تعبئتها وقت الطوارىء .

٩ - رسم سياسة الإصلاح الإداري وخططه واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعي التنظيمي والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والإدارية وكفاءة الأداء .

١٠ - إبداء الرأي الفني وتقديم المعاونة في عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتحسين وسائل العمل .

١١ - وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .

خامساً — الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية :

وزارة العمل والخدمة المدنية :

أنشئت بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المؤرخ ١٩٧٤/١١/١٤ والذي قضى بدمج كل من وزارتي العمل والخدمة المدنية وذلك للاعتبارات التالية :

١ - تفادي الازدواج في الإشراف على القوى العاملة التي تنهض بالتنمية وفق خططها المرسومة .

٢ - التنسيق في استخدام وتحريك الطاقات البشرية المؤهلة المحدودة .

٣ - التمكين من وضع خطط شاملة للقوى العاملة ترتبط بها سياسات التعليم والتدريب .

٤ ـ تحديد الطلب الكلى من القوى العاملة الأجنبية لمراعاته فى اتفاقيات استخدامها وعروضها الخارجية .

٥ ـ توحيد الإشراف على الإعداد المهنى وتطوير فائض العمالة العادية .

وقد صدر القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٧٥ بتنظيم الوزارة وتحديد أهدافها فى بحث واقتراح السياسة العامة فى ميادين العمل والتدريب والخدمات والثقافة العمالية وفى شئون الوظيفة العامة والموظفين والعمال بالدولة وذلك بما يتفق والأهداف القومية ، ووضع هذه السياسة موضع التنفيذ بعد اعتمادها ووضع الخطط والمشروعات والبرامج اللازمة لذلك والإشراف عليها ومتابعتها .

وتتكون الوزارة من الإدارات العامة التالية : ـ

(ا) إدارة التخطيط والمتابعة والعلاقات الخارجية :

وتختص باقتراح خطط ومشروعات التنمية المتعلقة بنشاط الوزارة ومتابعة تنفيذها ، واقتراح التنسيق بين إدارات الوزارة فى مراحل تنفيذها ، وإعداد تقارير المتابعة الدورية ، ومتابعة البحوث وتوفيرها للوزارة ، وإجراء الدراسات المتعلقة بها ، وكذلك كل ما يتعلق بالعلاقات الخارجية والتعاون الفنى .

(ب) إدارة البيانات والإحصاء :

وتختص بتحديد البيانات المطلوبة لمختلف الأغراض ووضع نظم توفيرها وتصميم طرق وأساليب تجميعها وتنقيحها وتسجيلها وتزويد مختلف الجهات بما يلزم من هذه البيانات .

كما تختص بإعداد الإحصائيات الدورية والتحليلية المختلفة عن القوى العاملة فى الجمهورية ، ووضع نظم وأساليب استخدامها للاستفادة منها فى مختلف أغراض رسم السياسة والتخطيط ، والعمل على تطوير النظم الإحصائية فى الوزارة ، وفقا لأحدث الأساليب العلمية .

(ج) إدارة التنظيم وترتيب الوظائف:

وتختص بإبداء الرأى الفنى وتقديم المعونة والمشورة للوزارات وغيرها فى عمليات التنظيم وتبسيط الاجراءات وتحسين أساليب العمل ، ومراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة، وإعادة تنظيم وتعديل اختصاصات الأجهزة القائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة ، كما تتولى ترتيب وتوصيف الوظائف فى جميع أجهزة الدولة وتحديد الاحتياجات الوظيفية ومراجعة الملاكات وإعداد البحوث والدراسات التنظيمية والإدارية .

(د) إدارة القوى العاملة :

وتختص بدراسة احتياجات البلاد من القوى العاملة على ضوء خطط التنمية فيها . واقتراح أساليب التوازن بين العرض والطلب عليها كما ونوعا ، وتنظيم سوق العمل بالتوجيه بوضع ضوابط الاستخدام فيه واقتراح سياسة أجور العمال وحوافز الإنتاج ، وإجراء كافة الدراسات بشأنها .

(هـ) إدارة شئون الموظفين والتوجيه الوظيفى :

وتختص ببحث ومراجعة وإبداء الرأى والمشورة فى أمور التعيين والترقية والعلاوات والنقل والاعارة والندب والتجنيد والأجازات والاحالة إلى التأديب وشئون التقاعد وغيرها من الشئون الوظيفية ، وكذلك التفتيش على الأجهزة الإدارية للدولة للتأكد من سلامة تطبيق القوانين واللوائح فيما يتعلق بشئون الموظفين ، وكشف أوجه القصور فى تطبيقها ، والعمل على تلافيها سواء بتوجيه العاملين أو باقتراح إجراء التعديلات التشريعية اللازمة، والاحتفاظ بملفات موظفى الدولة وتنظيمها ووضع نظم امتحانات شغل الوظائف وإجرائها والإشراف عليها وتحليل نتائجها .

(و) إدارة العلاقات العمالية والتفتيش :

وتختص بإجراء الدراسات المتعلقة بتطبيق تشريعات العمل فى المؤسسات

والشركات والمنشآت بمختلف أنواعها ، وأسباب منازعات العمل وسبل تلافيها والاشراف على ضوابط التشغيل والمشاركة فى إجراء التفتيش على الجهات المشار إليها لضمان تحقيق السلامة العمالية وتوافر أسباب الأمن الصناعى والتأكد من تطبيق أحكام القوانين العمالية والقرارات المنفذة لها كما تختص بكل ما يتعلق بالشئون النقابية وشئون التوفيق العمالية .

(ز) إدارة التدريب :

وتختص بإجراء كافة الدراسات المتعلقه بالتدريب لرفع كفاية ومستويات أداء العاملين فى مختلف القطاعات ، واقتراح سياسات وخطط التدريب الوظيفى والتدريب المهنى والفنى ودراسة احتياجات البلاد من مراكز ومعاهد التدريب على ضوء خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والاشراف فنيا وإداريا على معاهد ومراكز التدريب التى تنشئها الوزارة ، وعلى مندوبيها فى الخارج ، وتقديم المعونة الفنية إلى المناط بهم التدريب فى القطاع الخاص ومتابعة برامج التدريب التى يقوم بها مع الجهات المختلفة ، وإعداد الدراسة الخاصة بالايفاد فى البعثات التدريبية والأجازات الدراسية .

(ح) الأمانة العامة :

ويختص بشئون موظفى وعمال الوزارة وبالشئون المالية والإدارية والخدمات والعلاقات العامة والتوعية الادارية .

أقسام شئون الموظفين المحلية :

يتولى قسم شئون الموظفين بكل وحدة إدارية المهام التالية :

تنفيذ النظم والقواعد المتعلقة بشئون موظفى الوحدة الادارية وفروعها وفقا للقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها فى مجال التعيينات والترقيات

والعلاوات الدورية والنقل والندب والإعارة والتجنيد والإجازات الدراسية والبعثات والجزاءات وإنهاء الخدمة .

ـ إعداد محاضر لجنة شئون الموظفين واتخاذ إجراءات إبلاغها وتنفيذ قراراتها وبحث شكاوى وتظلمات العاملين والرد عليها .

ـ مسك السجلات والملفات الشخصية للموظفين والعمال ومتابعة استيفائها .

ـ إعداد مشروع ملاك وظائف الوحدة الإدارية بالتعاون مع الأجهزة المختصة ومتابعة إجراءات استصدارها .

ـ إعداد البيانات والاحصاءات والتقارير عن أوضاع الموظفين بالوحدة الادارية .

سادسا — جمهورية السودان الديمقراطية :

وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإدارى :

أنشئت هذه الوزارة سنة ١٩٧١ وتعنى تنظيم الوزارات والمؤسسات العامة وبشئون سائر العاملين ـ عمالا وموظفين ـ منذ بداية تعيينهم حتى بلوغهم سن التقاعد فى مختلف القطاعات ولذلك حولت وزارة العمل إلى مصلحة كبيرة تابعة لها ومن ثم فهى تهيمن على شئون القوى العاملة فى الدولة فى القطاعين العام والخاص مما ييسر عمليات تقويمها وتطويرها وتحريكها بما يتفق ومتطلبات إدارة التنمية الشاملة .

وتتكون الوزارة تنظيميا من أجهزة تنفيذية واستشارية ومؤسسات وتنقسم داخليا إلى مصالح وإدارات ومراكز ودواوين ولجان متخصصة على النحو التالى :

(أ) الأجهزة التنفيذية : وتشمل :

١ ـ مصلحة العمل ٢ ـ ديوان شئون الخدمة

٣ ـ مصلحة المعاشات ٤ ـ إدارة التنظيم والإصلاح الادارى

٥ ـ إدارة التدريب ٦ ـ إدارة الموظفين العموميين

٧ ـ لجنة الاختيار للخدمة العامة ٨ ـ الجهاز المركزى للتفتيش الادارى.

(ب) الأجهزة الاستشارية :

وهى أجهزة متخصصة نص على قيامها دستور البلاد الدائم وتشمل :

١ ـ مجلس الخدمة العامة :

يقدم النصح والمشورة لوزير الخدمة العامة والاصلاح الادارى فيما يتعلق بقوانين الخدمة العامة .

٢ ـ لجنة استئناف العاملين :

وتنظر شكاوى المواطنين عامة والعاملين فى أجهزة الدولة بصفة خاصة ضد القرارات الإدارية تأكيداً للعدالة وهى ذات قرارات ملزمة قانوناً .

(ج) الأجهزة التدريبية :

وتقوم هذه الأجهزة بمهام ثلاث هى التدريب والبحوث والاستشارات وتشمل :

١ ـ الأكاديمية السودانية للعلوم الإدارية .

٢ ـ معهد الإدارة العامة .

٣ ـ مركز تطوير الإدارة والكفاية الإنتاجية .

٤ ـ المؤسسة العامة للثقافة العمالية .

٥ ـ مراكز التدريب المهنى .

(د) المؤسسات :

١ ـ الجهاز المركزى للاشراف على المؤسسات العامة .

٣ ـ المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية .

ونرى فى ختام هذه الدراسة المقارنة للاجهزة المركزية لشئون الموظفين التوصية بما يأتى :

أولا — أن يتبع الجهاز مباشرة رئيس الدولة أو رئيس الوزارة ليكون بحكم موقعه قادراً على تحقيق التطوير الإدارى المنشود.

ثانياً — أن يكون رئيس الجهاز بدرجة وزير وغير قابل للعزل مع توفير أكبر قدر من الضمانات والاستقلال لأعضائه مع التدقيق فى اختيارهم لضمان الحياد والموضوعية فى نشاط الجهاز .

ثالثاً — شمول اختصاص الجهاز سائر جوانب العملية الإدارية بالنظر للترابط والتكامل الوثيق بينها سواء تعلقت تنظيم عنصر العمل أو عنصر العاملين[1] .

رابعاً — أن يكون للجهاز الإشراف الفنى الكامل بما يقتضيه من توجيه ومتابعة للإدارات المحلية لشئون الموظفين .

---

(١) تراجع فى ذلك توصيات مؤتمر تنظيم وادارة الأجهزة المركزية للخدمة المدنية المعقود بالرياض سنة ١٩٧٥ .

فهـــرس

الموضوع | الصفحة

الباب الثالث

الموضوع	الصفحة

القسم الثانى

الباب الأول

الموضوع	الصفحة

الباب الثانى

الموضوع	الصفحة

مؤلفات أخرى

١ ــ نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة

دار الفكر العربى ـ القاهرة سنة ١٩٦٦ نفذت

٢ ــ الإدارة العامة فى الدول العربية ـ طبعة ثالثة .

دار الفكر العرفى ـ القاهرة ١٩٧٥

٣ ــ الإدارة المحلية فى الجمهورية العراقية

طبع جامعة عين شمس ـ القاهرة سنة ١٩٦٩ نفذت

٤ ــ الإدارة العامة المقارنة ـ طبع دار المعارف ببغداد سنة ١٩٧٠ نفذت

٥ ــ الخدمة المدنية فى الدول العربية ـ طبع المعارف ببغداد سنة ١٩٧٠ نفذت .

٦ ــ تنظيم العلاقات الصناعية وشئون الأفراد

طبع العانى ببغداد سنة ١٩٧٠ نفذت

٧ ــ الفكر الإدارى الإسلامى والمقارن ـ طبعة ثانية

دار الفكر العربى ـ القاهرة سنة ١٩٧٦

٨ ــ إدارة شئون موظفى الدولة

دار الفكر العربى ـ القاهرة سنة ١٩٧٦

Contemporary
Arab Public Administration

Dr. HAMDI A. ABD EL HADI

Publisher
Dar Al-Fikr Al-Arabi
Cairo
1977

رقم الإيداع ٤٦٨٠ / ١٩٧٧
الترقيم الدولي ٢ - ٢٠٢ - ٢٥٦ - ٩٧٧

CONTEMPORARY
ARAB PUBLIC ADMINISTRATION

Dr. HAMDI A. ABD EL HADI

DAR AL FIKR AL ARABI
11, Gawad Hosni St., Cairo